

Till finansutskottet

Finansutskottet har genom beslut den 15 april 1999 – under förutsättning att kammaren hänvisar ifrågavarande proposition till finansutskottet – berett övriga berörda utskott tillfälle att, i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde, yttra sig över 1999 års ekonomiska vårproposition (prop. 1998/99:100) i vad avser *dels* den ekonomiska politiken och utgiftstaket m.m. (yrkandena 1–5) och vissa skattefrågor (yrkandena 25–28) jämte de motioner som kan komma att väckas, *dels* tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 (yrkandena 6–24) jämte de motioner som kan komma att väckas. Kammaren beslöt att hänvisa propositionen (den 15 april 1999) jämte de med anledning av den väckta motionerna (den 4 maj 1999) till finansutskottet.

Utrikesutskottet väljer att i det följande yttra sig över propositionens yrkanden 4 och 10 samt över motionerna 1998/99:Fi14 (m), 1998/99:Fi15 (kd), 1998/99:Fi16 (c) och 1998/99:Fi17 (fp) i de delar som omfattas av utskottets beredning.

1 Propositionen

1.1 Yrkandena

Utrikesutskottets beredningsområde berörs, såvitt avser *den ekonomiska politiken och utgiftstaket*, primärt av propositionens hemställanpunkt 4 (delvis).

I *yrkande 4* hemställer regeringen att riksdagen godkänner den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden för åren 2000–2002 som riktlinje för regeringens budgetarbete (avsnitt 7.2).

Såvitt avser *tilläggsbudget* till statsbudgeten för budgetåret 1999 hemställer regeringen i *yrkande 10* att riksdagen godkänner att högst 15 000 000 kronor av det på utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan uppförda ramanslaget B 4 *Fredsfrämjande verksamhet* får användas för en väpnad svensk styrka i Kosovo under 1999 (avsnitt 5.4.4).

1.2 Den preliminära fördelningen av utgifterna på utgiftsområden åren 2000–2001

1998/99:UU1y

I budgetpropositionen för 1999 presenterades en preliminär fördelning av utgifterna på utgiftsområden för åren 2000 och 2001. Regeringen föreslår nu en reviderad preliminär fördelning av utgifterna för dessa år samt en preliminär fördelning för år 2002. Förslaget (*propositionens yrkande 4, delvis*) till utgiftsramar för åren 2000–2002 samt differenser i förhållande till de preliminära ramarna i budgetpropositionen för 1999 redovisas vad avser utgiftsområdena 5 och 7 i tabellen nedan (utdrag ur tabell 7.1 i propositionen).

Förslaget till utgiftsramar för år 2002 baserar sig i normalfallet på föreslagna rammar för år 2001 som räknas upp med relevant prisindex. Beräkningarna av fördelningen av utgifterna på utgiftsområden för åren 2000–2002 är baserade på nu kända förutsättningar.

Tabell 7.1 Preliminär fördelning på utgiftsområden (utdrag)

Miljoner kronor

		2000	2001	2002	Differens mot budgetpropositionen	
					2000	2001
UO 5	Utrikesförvaltning och internationell samverkan	2 828	2 858	2 889	-67	-73
UO 5	Internationellt bistånd	12 458	13 298	13 164	-431	-571

Det är flera faktorer som leder till reviderade utgiftsområdesramar jämfört med beräkningen i budgetpropositionen för 1999. De nya satsningar som regeringen redovisar i propositionen är medräknade. För att undvika ett överskridande av utgiftstaket för år 2000 och för att målet om ett finansiellt sparande i offentlig sektor på 2 procent av BNP år 2000 skall klaras, måste, enligt regeringen, vissa utgiftsreduktioner och senareläggningar av planerade projekt m.m. genomföras. I förslaget till preliminära utgiftsramar har avdrag gjorts för de utgiftsbegränsningar som presenteras i propositionen. Utgiftsramarna har även ändrats bl.a. till följd av reviderade makroekonomiska förutsättningar.

Miljoner kronor

Utfall	Anslag	Prognos	Beräknat		
			2000	2001	2002
1998	1999	1999			
2 638	2 871	3 011	2 828	2 858	2 889

Utgiftsområdet omfattar i huvudsak utrikesförvaltningen, dvs. Utrikesdepartementet och de 102 utlandsmyndigheterna, bidrag till vissa internationella organisationer, nedrustnings- och säkerhetspolitiska frågor, information om Sverige i utlandet samt Europainformation. För år 1999 uppgår de totala anslagen enligt statsbudgeten till 2,9 miljarder kronor, varav anslaget till utrikesförvaltningen uppgår till 1,7 miljarder kronor och bidragen till internationella organisationer till 1 miljard kronor.

Utgiftsområdet beräknas minskas med 50 miljoner kronor från år 2000 på grund av en besparing på bidrag till vissa internationella organisationer.

Utgiftsområde 7
Internationellt bistånd

Miljoner kronor

Utfall	Anslag	Prognos	Beräknat		
			2000	2001	2002
1998	1999	1999			
11 479	11 900	11 985	12 458	13 298	13 164

Utgiftsområdet omfattar verksamheterna internationellt utvecklingssamarbete samt samarbete med Central- och Östeuropa. För år 1999 uppgår de totala anslagen enligt statsbudgeten till 11,9 miljarder kronor, varav 11,1 miljarder kronor till utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och 0,8 miljarder kronor till samarbete med Central- och Östeuropa.

Den totala biståndsramen 1999 (inklusive utgifter som redovisas under andra utgiftsområden) uppgår till 12,8 miljarder kronor motsvarande 0,705 % av bruttonationalinkomsten (BNI). Ramen för år 2000 beräknas till 0,72 % av BNI, vilket motsvarar 13,4 miljarder kronor. Ramen ökas år 2001 till 0,73 % av BNI och år 2002 till 0,74 % av BNI.

Från biståndsramen avräknas vissa asylkostnader, medel för EU:s gemensamma bistånd samt administration m.m. Avräkningens storlek för åren 2001 och 2002 beräknas utifrån vid budgeteringstillfället tillgängligt prognosunderlag.

Regeringen kommer under året att göra en bedömning av de kort- och långsiktiga konsekvenserna av utgiftsbegränsningen för innevarande år.

Ett program för samarbetet med Central- och Östeuropa har beslutats av riksdagen för perioden 1999–2001 som omfattar totalt 2,4 miljarder kronor.

1.3 Uppföljning av utgifter för 1998, utgiftsprognos för 1999 och tilläggsbudget för budgetåret 1999

1998/99:UU1y

Det preliminära *budgetutfallet för 1998* visar ett underskridande av budgeten med 200 miljoner kronor för utgiftsområde 5 och ett utfall enligt budget för utgiftsområde 7.

Ekonomistyrningsverkets senaste *utgiftsprognos för 1999* visar att utgiftstaket riskerar att överskridas med 6,7 miljarder kronor. Regeringen, som delar ESV:s bedömning, vidtar därför utgiftsbegränsande åtgärder motsvarande totalt ca 8 miljarder kronor. Åtgärderna utgörs dels av besparingar, dels av den utgiftsreduktion som beräknas uppkomma till följd av införandet av s.k. begränsningsbelopp för anslagsförbrukningen på vissa anslag. Av det totala besparingsbeloppet fattar regeringen beslut om ca 3,2 miljarder kronor. Resterande besparingar föreslår regeringen dels på tilläggsbudget i denna proposition, dels, vad gäller läkemedelsförmånen, i annan proposition.

Tabell 0.6 Besparingar år 1999 (utdrag)

Miljoner kronor

Effekt på takbegränsade utgifter	1999
Utgiftsområde	
UO 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan	50

Begränsningsbeloppens syfte är att säkerställa att anslagsförbrukningen år 1999 inte överstiger en viss bestämd nivå. De nivåer som anges i tabell 5.7 utgör de maximala utgifterna för berörda utgiftsområden och anslag.

Tabell 0.7 Begränsningsbelopp år 1999 (utdrag)

Miljoner kronor

Nivåer som ej får överskridas	1999
Utgiftsområde/Anslag	
UO 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan	3 011
UO 5 A1 Utrikesförvaltningen	1 906
UO 7 VO A Internationellt utvecklingssamarbete	11 150
UO 7 VO B Samarbete Central- och Östeuropa	835

På *tilläggsbudget för budgetåret 1999*, utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan, anslaget B 4 Fredsfrämjande verksamhet, föreslås (*propositionens yrkande 10*) att högst 15 000 000 kronor av anslaget B 4 *Fredsfrämjande verksamhet* får användas för en väpnad svensk styrka i

Kosovo under år 1999. I statsbudgeten för innevarande budgetår finns för hela anslaget uppfört ett ramanslag på 146 333 000 kronor.

I vårpropositionen anges att regeringen avser att i en särproposition föreslå riksdagen att regeringen får ställa en väpnad styrka till förfogande som ett svenskt bidrag till en multinationell fredsstyrka i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Utgifterna för ett svenskt deltagande i Kosovo beräknas uppgå till ca 220 miljoner kronor år 1999. Regeringen avser att finansiera insatsen enligt följande:

Regeringen föreslår att högst 15 miljoner kronor av anslaget B 4 *Fredsfrämjande verksamhet* får användas för insatsen under år 1999. Detta innebär att anslagets ändamål vidgas för det belopp som nämnts.

Vidare avser regeringen att utnyttja den ingående reservationen från det äldre anslaget B 9 *Fredsbevarande verksamhet*, senast uppfört på statsbudgetens tredje huvudtitel budgetåret 1995/96. Denna reservation uppgår till ca 52 miljoner kronor. Ändamålet med anslaget är att möjliggöra för regeringen att på begäran av FN, enligt beslut av OSSE eller EU eller annat bilateralt eller mellanstatligt organ, ställa personal till förfogande för konfliktförebyggande, fredsbevarande och annan fredsfrämjande verksamhet m.m.

Återstående 153 miljoner kronor avser regeringen att finansiera över utgiftsområde 6 Totalförsvaret genom att använda det ingående anslagssparandet på anslaget A 2 *Fredsfrämjande truppinsatser*. Huvuddelen av anslagssparandet härrör från de 205 miljoner kronor som riksdagen, för att möjliggöra en utökad satsning på den fredsfrämjande verksamheten, anvisat på anslaget A 2 *Fredsfrämjande truppinsatser* på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1998 (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:FiU11, rskr. 1998/99:42).

1.4 Europeiska revisionsrättens rapporter för verksamhetsåret 1997

Revisionsrätten konstaterar sammanfattningsvis vad gäller EU:s *Externa politik* att det råder stora brister när det gäller samordningen mellan kommissionen och andra internationella biståndsgivare inklusive medlemsstaterna. Detta leder till en inkonsekvent politik och dåligt utnyttjande av de totala resurserna för biståndet.

Regeringen delar revisionsrättens syn och menar att det finns utrymme för betydande förbättringar när det gäller samordningen mellan kommissionen och medlemsländerna. Bristande samordning innebär inte bara att de totala resurserna utnyttjas ineffektivt, utan även att en ökad administrativ börda läggs på mottagarländerna. Sverige verkar därför aktivt för att förbättra samordningen och anordnade bl.a. år 1998 ett seminarium i Stockholm där kommissionen och medlemsländerna diskuterade hur man kunde fördjupa samarbetet när det gäller landstrategiprocessen. Rätten konstaterar att betydande ansträngningar har gjorts från kommissionens sida för att förbättra samordningen. Sverige välkomnar detta, men menar samtidigt att samordningen mellan medlemsländerna och kommissionen ute på fältet försvåras på grund av EU-delegationernas begränsade befogenheter att fatta beslut och i vissa fall bristande kompetens och kapacitet på biståndsområdet.

I anledning av den ekonomiska vårpropositionen har partimotioner väckts av Moderaterna [Fi14 (m)], Kristdemokraterna [Fi15 (kd)], Centern [Fi16 (c)] och Folkpartiet [Fi17 (fp)].

Partimotionernas beloppsförslag framgår av bilagan till detta betänkande medan huvudpunkterna i motiveringarna jämte vissa föreslagna prioriteringar redovisas nedan. I bilagan redovisas också förslag till biståndsram (uttryckt i procent av prognostiserad BNI) i de fall uppgiften framgår av respektive partimotion.

2.1 Utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan

Moderaterna förespråkar i motion *Fi14 (m) yrkande 5 (delvis)* förstärkning av de medel som ställs till ambassadernas förfogande för främjande av svenskt näringsliv utomlands, svensk diplomatisk närvaro i de utomeuropeiska industriländerna samt i princip i hela Europa och i Medelhavsområdet. Representation i Wellington och Minsk nämns särskilt.

Centerpartiets beloppsyrkande vad avser utgiftsområde 5 överensstämmer med regeringens [motion *Fi16 (c) yrkande 23 (delvis)*]. I motionen förordas dock vissa prioriteringar inför det kommande budgetarbetet med innebörden att en kraftsamling skall kunna göras inför ordförandeskapet i EU samt att anslaget för nordiskt samarbete (B 2) förstärks för år 2000.

2.2 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, m.m.

Moderaterna föreslår i motion *Fi14 (m) yrkande 5 (delvis)* att utgiftsområdet ges en annan avgränsning i det att anslaget A 2 inom utgiftsområde 6 Totalförsvar i sin helhet tillförs utgiftsområde 7. Samtidigt föreslås att det inom utgiftsområde 7 skapas en samlad post för Sveriges fredsbevarande verksamhet.

En annan mera principiell förändring är att den s.k. Östersjömiljarden föreslås upplösas och medlen tillföras det ordinarie Central- och Östeuropastödet varigenom, sägs det i motionen, en samordnad strategi för stödinsatserna skulle underlättas. Det svenska stödet till Baltikum och Polen bör i ökad utsträckning ses som ett komplement till EU:s förmedlemskapsstrategier. Därigenom kan ökade resurser frigöras för stöd till Ryssland. Ukrainas integration i de europeiska samarbetsstrukturerna bör underlättas och stödet till detta land samt till västra Balkan bör i första hand inriktas på främjandet av demokratiska strukturer.

Insatser i tredje världen bör inriktas på att utrota fattigdomen. Bistånd till ett u-lands statsmakt bör främst inriktas på kunskapsöverföring, stöd till rättsstaten samt grundläggande utbildning och hälsovård. Skuldavskrivningar är ett komplement. Också insatser i samband med katastrofer lyfts fram.

Kristdemokraterna kritiserar i sin motion *Fi15 (kd) yrkande 4 (delvis)* frysheten av reservationerna inom biståndet och det utgiftstak som satts. Delar av reservationerna bör, enligt partiets mening, omfördelas till katastrofanslag

och andra akuta insatser samt till skuldavskrivningar och stöd till enskilda organisationers biståndsarbete.

1998/99:UU1y

I motiveringen för sitt förslag till budget för utgiftsområde 7 kritiserar Centern regeringen för de restriktioner som under innevarande budgetår införts för medelsutnyttjandet [motion *Fi16 (c) yrkande 23 (delvis)*]. Partiet utgår från att regeringen vidtar nödvändiga åtgärder så att tilltron till Sverige som samarbetspartner och biståndsgivare inte eroderas.

2.3 Tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999

Folkpartiet yrkar i sin partimotion *Fi17 (fp) yrkande 9* att riksdagen måtte som sin mening ge regeringen till känna det ur demokratiskt perspektiv principiellt anmärkningsvärda i att det ur propositionen inte går att utläsa effekterna av regeringens åtgärder för att hålla utgiftstaket, de besparingar som regeringen avser att göra eller de s.k. begränsningsbelopp som beslutats. Detta yrkande har *i del* bäring på utgiftsområdena 5 och 7.

3 Utskottets överväganden

3.1 Fördelningen av utgifterna på utgiftsområden för åren 2000–2002

3.1.1 Utgiftsområde 5

Utgiftsområdet beräknas minskas med 50 miljoner kronor från år 2000 på grund av en permanent besparing på bidrag till vissa internationella organisationer.

Med de i propositionen angivna förutsättningarna och med den kompletterande information utskottet erhållit vid särskild föredragning, anser utskottet att regeringens förslag till preliminär ram för utgiftsområde 5, Utrikesförvaltning och internationell samverkan, för åren 2000–2002 är väl avvägt. Utskottet kan således inte förorda de från propositionen avvikande beloppsförslag som framläggs i motion *Fi14 (m) yrkande 5 (delvis)*.

I motionerna *Fi14 (m) yrkande 5 (delvis)* och *Fi16 (c) yrkande 23 (delvis)* förordas inför det kommande budgetarbetet vissa prioriteringar inom utgiftsområde 5. Utskottet vill med anledning härav framhålla att den nu aktuella delen av budgetprocessen avser en *preliminär* fördelning av utgifterna på utgiftsområden avsedd att utgöra *riktlinjer* för regeringens budgetarbete. Det beslutsunderlag riksdagen får genom den ekonomiska vårpropositionen är anpassat till denna ambitionsnivå. Enligt utskottets uppfattning är det mot denna bakgrund inte möjligt, annat än i undantagsfall, att uttala sig om avvägningar eller enskildheter inom respektive utgiftsområde.

Utskottet anser med det anförda att *propositionens yrkande 4* i här aktuell del bör tillstyrkas samt att motionerna *Fi14 (m) yrkande 5* och *Fi16 (c) yrkande 23*, *båda i motsvarande delar*, bör avstyrkas.

Flera motioner tar upp frågan om *enprocentsmålet**.

I den här aktuella propositionen räknar regeringen med att biståndsramen höjs till 0,74 % av BNI år 2002.

Utskottet välkomnar att återgången till enprocentsmålet fortsätter. Detta är en viktig signal från Sverige i en tid då de internationella biståndsflödena minskar kraftigt.

Utskottet har tidigare (senast i bet. 1998/99:UU2) anfört att kunskapen om och stödet för enprocentsmålet är väl befast i riksdagen och i den allmänna opinionen. Samtidigt är en återgång till enprocentsnivån också en internationellt betydelsefull symbolfråga, varför den även av det skälet bör prioriteras. Utskottet framhöll också att det är dess bestämda mening att en återgång till enprocentsnivån bör ske så snart det statsfinansiella läget tillåter. Utskottet vidhåller denna uppfattning.

I flera motioner berörs frågan om *reservationer* inom biståndsbudgeten. Reservationerna har flera orsaker. Oförutsedda faktorer vid genomförande av program samt ökade kvalitets- och effektivitetskrav leder till förseningar i genomförande och därmed eftersläpningar i utbetalningarna. De villkor Sverige, liksom andra givare, ställer för bistånd har skärpts. Detta gäller bl.a. i frågor avseende redovisning och bekämpning av korruption. Som framgått av ett antal av de skrivelser i biståndsfrågor som regeringen under föregående och innevarande riksmöten överlämnat till riksdagen lägger biståndsorganisationen alltmer energi på att i samarbete med mottagarländerna stärka förutsättningarna för en långsiktig utveckling. Denna förändring av biståndet är, enligt utskottets mening, önskvärd och bör fortsätta. Partnerskap i biståndet innebär emellertid att givarlandet inte ensamt kan styra takten i olika projekt. För att minska reservationerna krävs ökad flexibilitet.

En betydande del av reservationerna inom u-landsbiståndet är intecknade, dvs. utgörs av avtalade insatser eller åtaganden om bidrag för bestämda ändamål. Även reservationer som formellt sett är ointecknade motsvarar till stor del planerade, om än inte avtalsbundna, insatser. Utskottet återkommer nedan, i samband med sina överväganden om begränsningsbelopp, till dessa frågor.

Målet är inte att uppnå så höga utbetalningar som möjligt. Biståndet behövs bäst där det är svårast att genomföra, vilket är en viktig orsak till reservationerna. Det handlar om att uppnå balans mellan långsiktig fattigdomsorientering och en verksamhetsvolym som motsvarar de av riksdagen anvisade medlen. Utvecklingen visar, enligt utskottets mening, att även i detta perspektiv är långsiktigheten i biståndet värdefull och att reservationer i vissa fall är en naturlig följd av denna långsiktighet. Noggrannhet i planeringen och uppvisande av delresultat före fortsatta utbetalningar eftersträvas. Dessa krav och strävan efter långsiktighet förutsätter emellertid att det instrument som reservationer utgör finns och kan användas på ett konstruktivt sätt.

* Jfr bilagan.

I den moderata partimotionen *Fi14 (m) yrkande 5 (delvis)* föreslås bl.a. att anslaget A 2 inom utgiftsområde 6 Totalförsvar i sin helhet tillförs utgiftsområde 7. Samtidigt föreslås att det inom utgiftsområde 7 skapas en samlad post för Sveriges fredsbevarande verksamhet. En annan mera principiell förändring är att den s.k. Östersjömiljarden föreslås upplösas och att medlen tillförs det ordinarie Central- och Östeuropastödet. Utskottet finner ej skäl att ställa sig bakom dessa förslag.

Därmed och med de i propositionen i övrigt angivna förutsättningarna anser utskottet att regeringens förslag till preliminär ram för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, för åren 2000–2002 är väl avvägt. Utskottet menar att det inte är motiverat att mot bakgrund av det nu framlagda underlaget ha någon mening i övrigt om hur medlen inom detta utgiftsområde bör fördelas.

Utskottet anser således att yrkande 4 (delvis) i propositionen bör tillstyrkas. Som konsekvens härav anser utskottet att motionerna *Fi14 (m) yrkande 5 (delvis)*, *Fi15 (kd) yrkande 4 (delvis)*, *Fi16 (c) yrkande 23 (delvis)* och *Fi17 (fp) yrkande 4 (delvis)* bör avstyrkas.

3.2 Tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1999 m.m.

3.2.1 Medel för väpnad svensk styrka i Kosovo under 1999

På *tilläggsbudget för budgetåret 1999*, utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan, anslaget B 4 Fredsfrämjande verksamhet, föreslås, enligt *propositionen (yrkande 10)*, att högst 15 000 000 kronor av anslaget B 4 *Fredsfrämjande verksamhet* får användas för en väpnad svensk styrka i Kosovo under år 1999. Utgifterna för ett svenskt deltagande i Kosovo beräknas uppgå till ca 220 miljoner kronor år 1999. Regeringen avser att övrig finansiering av insatsen skall ske med en ingående reservation från det äldre anslaget B 9 Fredsbevarande verksamhet (från budgetåret 1995/96) samt med medel från utgiftsområde 6 Totalförsvar.

Utskottet noterar att regeringen avser att i en kommande proposition föreslå riksdagen att regeringen får ställa en väpnad styrka till förfogande som ett svenskt bidrag till en multinationell fredsstyrka i provinsen Kosovo i Förbundsrepubliken Jugoslavien. Utskottet noterar vidare att det i den här behandlade ekonomiska vårpropositionen inte sägs något om storleken på den eventuella väpnade styrkan avsedd för Kosovo. Utskottet utgår från att riksdagen i samband med sin behandling av den aviserade särpropositionen får tillfälle till mera preciserade ställningstaganden.

Beaktande att riksdagen får möjlighet att återkomma i frågan anser utskottet det lämpligt att handlingsfrihet skapas genom att det görs ekonomiskt möjligt att sända en väpnad svensk styrka till Kosovo under 1999. Utskottet vill i sammanhanget påpeka att en eventuell insats under 1999 i praktiken torde komma att medföra ett engagemang med varaktighet även under kommande budgetår och att ett beslut därom alltså i praktiken innebär finansiella åtaganden utöver de här behandlade. Såvida det då fortfarande har aktualitet bör regeringen därför i budgetpropositionen för år 2000 återkomma med

Utskottet anser med det anförda att *propositionens yrkande 10* bör tillstyrkas.

3.2.2 Begränsningsbelopp m.m.

Utskottet konstaterar att regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte skall användas, om detta är motiverat till följd av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl [8 § lag (1996:1059) om statsbudgeten]. I här aktuellt fall synes begränsningen vara motiverad av regeringens strävan att nå god budgetkontroll.

I förarbetena till lagen (prop. 1995/96:220 s. 32) sägs, när det gäller den typ av anslagsstyrda utgifter det här är fråga om, att det av riksdagen anvisade beloppet får anses rymma en viljeyttring om vilken omfattning insatsen bör ha på ett visst område. I sådana fall måste regeringen ha goda sakliga skäl för att inte fullt ut använda de medel som anvisats.

I författningskommentaren till 8 § lag 1996:1059 om statsbudgeten (prop. 1995/96:220 s. 88) framhålls att regeringen, om den beslutar att medel på anvisade anslag inte skall användas, är förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lag eller avtal fullföljs. I sitt ställningstagande anför konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU3, s. 20) beträffande den aktuella paragrafen "... att regeringen ... är förpliktad att se till att de åtaganden som staten har till följd av lagar eller avtal fullgörs. Vidare är regeringen bunden av riksdagens anslagsvillkor (se ovan s. 17)."

Beträffande anslagsvillkoren anför konstitutionsutskottet bl.a. att "Riksdagen har formellt sett en obegränsad rätt när det gäller detaljregleringen i samband med utgiftsbemyndigandena. Riksdagens beslut att anvisa anslag (ändamål, anslagstyp och belopp) kan alltså kompletteras med ytterligare villkor och med motivuttalanden som binder regeringens och myndigheternas medelsanvändning. ... Någon enhetlig ordning då det gäller utformningen av riksdagens beslut i budgetfrågor ... finns ... inte. Oavsett formulering är ... regeringen bunden av riksdagens uttalanden om villkoren för medelsanvisningen." (bet. 1996/97:KU3, s. 17 f.)

Utskottet vill mot bakgrund av ovanstående framhålla att riksdagens allmänna viljeyttring under en lång följd av år varit klar och entydig. Senast i betänkandet 1998/99:UU2 anförde utskottet beträffande biståndsramen att "ambitionen är att Sverige åter skall uppnå enprocentsmålet när de statsfinansiella förutsättningarna för detta föreligger".

Utskottet vill i sammanhanget också understryka att det, då det berett förslag om anvisande av medel ingående i biståndsramen, även vägt in förekomsten av tämligen omfattande reservationer och att det därvid som sin uppfattning framfört att dessa bör minskas. Detta synsätt uttryckte utrikesutskottet i sitt yttrande 1997/98:UU3y till finansutskottet på följande sätt: "Behoven i u-länderna är stora, samtidigt som det internationella biståndet minskar, vilket gör det än mer angeläget att, utan att göra avkall på kvali-

teten, eftersträva en verksamhetsvolym som motsvarar tillgängliga resurser. För att minska reservationerna krävs ökad flexibilitet.”

I förarbetena till lag (1996:1059) om statsbudgeten fästs särskild vikt vid att regeringen vid beslut om att anvisade anslag inte skall användas beaktar att de åtaganden staten har till följd av avtal fullföljs. I här aktuellt fall torde det främst röra sig dels om avtal med olika frivilligorganisationer, dels om avtal med främmande makt. Med det beslutsunderlag som propositionen erbjuder är det dock inte möjligt att bedöma om de av regeringen beslutade begränsningsbeloppen påverkar statens möjlighet att fullfölja sina avtalsenliga åtaganden. Utskottet anser det väsentligt att begränsningsåtgärderna utformas så att tilltron till Sverige som samarbetspartner och biståndsgivare inte eroderas.

Vid sin beredning av förslag till lag om statsbudgeten framhöll konstitutionsutskottet i här aktuellt sammanhang att regeringen är bunden av riksdagens anslagsvillkor. Utskottet vill med anledning härav framhålla att riksdagen vid sitt beslut om anslag ingående i biståndsramen förutsåg att utbetalningsnivån under de närmaste åren kunde hållas på en högre nivå genom ett bättre utnyttjande av reservationer (bet. 1998/99:UU2).

Också från andra utgångspunkter finner utskottet sig föranlåtet att uttrycka oro över de av regeringen beslutade begränsningsåtgärderna på utgiftsområde 7. I sitt yttrande 1997/98:UU3y framhöll utskottet det önskvärda i att i samarbete med mottagarländerna stärka förutsättningarna för en långsiktig utveckling. Utskottet underströk också att partnerskap i biståndet innebär att givarlandet inte ensamt kan styra takten i olika projekt samt att strävan efter långsiktighet förutsätter att det instrument som reservationer utgör finns och kan användas på ett konstruktivt sätt.

Biståndsministern anförde i riksdagens frågestund den 22 april 1999 att företagna begränsningar avseende utgiftsområde 7 inte innebär att några pengar försvinner utan att de blir disponibla nästa år. De medel som hålls inne är gamla reservationer.

Enligt utskottets mening kan det finnas risk för att begränsningsåtgärder på utgiftsområde 7 under ett år leder till förnyat uppbyggande av reservationer som senare kan vara svåra att nedbringa bl.a. till följd av bristande mottagningskapacitet i samarbetsländerna. En väsentligt ökad medelstillgång under kommande år gör att ett svårhanterligt utgiftstryck, med konsekvenser som kan sträcka sig utöver den del av statsbudgeten som täcks av biståndsramen, skulle kunna uppkomma. Risk finns också för en negativ påverkan på biståndets effektivitet.

I vårpropositionen (s. 142) förutskickar regeringen att det under året kommer att göras en bedömning av de kort- och långsiktiga konsekvenserna av utgiftsbegränsningen för innevarande år avseende utgiftsområde 7.

Utskottet utgår från att denna utvärdering kommer att innehålla en allsidig belysning av problematiken. Utvärderingen bör i lämplig form så snart som möjligt redovisas för riksdagen.

Biståndsministern förklarade i riksdagens frågestund den 22 april i år att de medel som efter vidtagna utgiftsbegränsande åtgärder disponeras för 1999 är tillräckliga för de stora insatser som görs bl.a. i Centralamerika och Kosovo. Om det vid den aviserade konsekvensbedömningen skulle befinnas att så

trots allt inte kan bli fallet, eller om det visar sig att andra i dag överblickbara konsekvenser till allvarligt men för biståndets genomförande skulle uppkomma, utgår utskottet från att regeringen i lämplig form återkommer till riksdagen. Så bör också vara fallet om oförutsägbara situationer av den typ biståndsministern nämnde i sitt svar vid nämnda frågestund skulle inträffa och behov av svenska biståndsinsatser därvid skulle uppkomma.

De utgiftsbegränsande åtgärderna för 1999 omfattar såväl besparingar som införande av begränsningsbelopp under budgetåret (prop. 1998/99:100 s. 81 f). Inom utrikesutskottets beredningsområde redovisas i tabell 5.6 i propositionen en besparing om 50 miljoner kronor på utgiftsområde 5. Innebörden av denna besparing framgår inte av propositionen. Visserligen åligger det, enligt förarbetena till lag om statsbudgeten, inte regeringen att redovisa ”mindre besparingar” som skett till följd av att regeringen beslutar att inte utnyttja anvisade anslag, men enligt utskottets mening hade det i detta fall varit önskvärt att riksdagen genom propositionen erhållit närmare upplysningar om åtgärden. Lämpligen hade så kunnat ske i förslaget till tilläggsbudget för budgetåret 1999 i vilket utskottet nu har att ta ställning till ett förslag om omdisposition av ett belopp uppgående till 15 miljoner kronor inom samma utgiftsområde.

Vid en bedömning av de vidtagna åtgärderna måste man ha den statsfinansiella situationen för ögonen. Utskottet finner det emellertid otillfredsställande att de utgiftsbegränsande åtgärderna för 1999 riskerar att få långsiktigt negativa konsekvenser. Utöver de effekter som kan anas vad avser utlandsbiståndet kan det inte heller bortses från att påverkan även på andra delar av statsbudgeten kan uppkomma under följande år.

Några utgiftsbegränsningar efter 1999 aviseras ej i propositionen, men mot bakgrund av ovanstående finner sig utskottet föranlåtet att uttala att en fortsatt utgiftsbegränsning av större omfattning efter 1999 skulle få konsekvenser som inte bara skulle urholka förtroendet för svenskt utvecklingssamarbete utan även så allvarligt försämrå måluppfyllelse och inriktning av biståndet att det vore för utskottet helt oacceptabelt.

Utskottet finner också, i likhet med vad som framförs i motion *Fi17 (fp) yrkande 9 (delvis)*, att det är principiellt anmärkningsvärt ur demokratiskt perspektiv att det av vårpropositionen inte går att utläsa effekterna av regeringens åtgärder för att hålla utgiftstaket, de besparingar som regeringen avser att göra eller de s.k. begränsningsbelopp som beslutats. Utskottet har vid särskild föredragning fått bekräftat att den för budgetåret av riksdagen beslutade biståndsramen för internationellt utvecklingssamarbete, dvs. 0,705 procent av vid budgeteringstillfället beräknade bruttonationalinkomsten (BNI) för 1999, kommer att kunna hållas. Utskottet inser att tidsförhållandena inte medgivit en bedömning av de kort- och långsiktiga konsekvenserna av utgiftsbegränsningen för innevarande år.

Utskottet anser att motion *Fi17 (fp) yrkande 9 i de delar som berör utgiftsbegränsande åtgärder inom utgiftsområdena 5 och 7 för 1999* kan besvaras med vad som ovan anförts.

3.2.1 Frågor rörande EU

Propositionens referat av Europeiska revisionsrättens rapporter för verksamhetsåret 1997 har, i de delar som har anknytning till utskottets verksamhetsområde, sammanfattats ovan under avsnitt 1.4. Av sammanfattningen framgår att regeringen anser att de iakttagelser rätten gjort är viktiga och att det är angeläget att de åtgärdas. Det framgår också att regeringen vidtagit konkreta åtgärder av relevans i sammanhanget.

Inom ramen för sin EU-bevakning har utskottet mera i detalj från biståndministern och från tjänstemän i Utrikesdepartementet löpande informerats om vilka insatser man från svensk sida gjort på biståndssidan när det gäller de frågor som revisionsrätten tagit upp.

Enligt utskottets uppfattning är en effektiv och korrekt användning av gemenskapsmedlen en prioriterad fråga för Sverige i EU-samarbetet. Ett gott medelsutnyttjande är också av betydande vikt för legitimiteten i EU:s verksamhet. Ett fortsatt svenskt agerande på hittillsvarande sätt bedöms därför som lämpligt och önskvärt.

3.2.2 Uppföljning av riksdagsbeslut avseende utgiftsområdena 5 och 7 för budgetåret 1999

Utskottet har som ett led i sitt arbete med uppföljning och utvärdering låtit genomföra en granskning av hur de av regeringen utfärdade regleringsbreven förhåller sig till riksdagens beslut om anslag för budgetåret 1999. Det kunde därvid konstateras att det råder överensstämmelse på anslagsnivå. De skillnader som återfunnits rör anslagsposter, dvs. underindelningen av de anslag som riksdagen fattat beslut om.

Utrikesutskottet kommer att vidare värdera de resultat som framkommit genom granskningen. Redan på nuvarande stadium menar utskottet dock att följande övervägande bör framföras till finansutskottet eftersom det har räckvidd utöver utrikesutskottets beredningsområde.

Fråga uppkommer ofta om de av regeringen i proposition föreslagna fördelningarna mellan anslagsposter skall förstås som tänkta anslagsvillkor, dvs. att regeringen förbinder sig att även i regleringsbrevet göra samma avvägning mellan anslagsposterna, eller om dylika skrivningar skall ses som allmän information till riksdagen. Enligt utskottets uppfattning vore mycket vunnit om budgetpropositioner kunde disponeras på sådant sätt att detta slags oklarhet kunde undvikas.

Stockholm den 6 maj 1999

På utrikesutskottets vägnar

Viola Furubjelke

I beslutet har deltagit: Viola Furubjelke (s), Göran Lennmarker (m), Sören Lekberg (s), Berndt Ekholm (s), Lars Ohly (v), Bertil Persson (m), Urban Ahlin (s), Liselotte Wågö (m), Carina Hägg (s), Agneta Brendt (s), Murad Artin (v), Jan Erik Ågren (kd), Sten Tolgfors (m), Marianne Samuelsson (mp), Marianne Andersson (c), Karl-Göran Biörsmark (fp) och Fanny Rizell (kd).

Avvikande meningar

1. Ramarna för utgiftsområdena 5 och 7

Göran Lennmarker, Bertil Persson, Liselotte Wågö och Sten Tolgfors (alla m) anför:

Utskottet förordar den preliminära fördelning av utgifterna för utgiftsområdena 5 och 7 för åren 2000–2002 som framgår av kolumnerna markerade (m) under rubriken preliminär fördelning på utgiftsområden m.m. i bilagan till föreliggande yttrande med de motiveringar som framgår av motion Fi14 (m) yrkande 5 (delvis).

Utskottet anser sålunda att ramen för utgiftsområde 5 Utrikesförvaltning och internationell samverkan bör fastställas till 2 720 miljoner kronor för år 2000, 2 749 miljoner kronor för år 2001 och 2 780 miljoner kronor för år 2002 samt att ramen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd bör fastställas till 11 034 miljoner kronor för år 2000, 11 289 miljoner kronor för år 2001 och 10 455 miljoner kronor för år 2002.

2. Ramen för utgiftsområde 7

Jan Erik Ågren och Fanny Rizell (båda kd) anför:

Utskottet förordar den preliminära fördelning av utgifterna för utgiftsområde 7 för åren 2000–2002 som framgår av kolumnerna markerade (kd) under rubriken preliminär fördelning på utgiftsområden m.m. i bilagan till föreliggande yttrande med de motiveringar som framgår av motion Fi15 (kd) yrkande 4 (delvis).

Utskottet anser sålunda att ramen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd bör fastställas till 13 458 miljoner kronor för år 2000, 14 398 miljoner kronor för år 2001 och 14 364 miljoner kronor för år 2002.

3. Ramen för utgiftsområde 7

Marianne Andersson (c) anför:

Utskottet förordar den preliminära fördelning av utgifterna för utgiftsområde 7 för åren 2000–2002 som framgår av kolumnerna markerade (c) under rubriken preliminär fördelning på utgiftsområden m.m. i bilagan till förelig-

gande yttrande med de motiveringar som framgår av motion Fi16 (c) yrkande 23 (delvis).

1998/99:UU1y

Utskottet anser sålunda att ramen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd bör fastställas till 12 645 miljoner kronor för år 2000, 13 680 miljoner kronor för år 2001 och 13 568 miljoner kronor för år 2002.

4. Ramen för utgiftsområde 7

Karl-Göran Biörsmark (fp) anför:

Utskottet förordar den preliminära fördelning av utgifterna för utgiftsområde 7 för åren 2000–2002 som framgår av kolumnerna markerade (fp) under rubriken preliminär fördelning på utgiftsområden m.m. i bilagan till föreliggande yttrande med de motiveringar som framgår av motion Fi17 (fp) yrkande 4 (delvis).

Utskottet anser sålunda att ramen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd bör fastställas till 13 958 miljoner kronor för år 2000, 15 398 miljoner kronor för år 2001 och 15 664 miljoner kronor för år 2002.

Vårbudgeten 1999:

- preliminär fördelning på utgiftsområden m.m.

(miljoner kronor, löpande priser; UO = utgiftsområde)

Absoluta tal

	Prop.	(m)	(kd)	(c)	(fp)
UO5 2000	2.828	2.720	=	=	=
UO5 2001	2.858	2.749	=	=	=
UO5 2002	2.889	2.780	=	=	=
UO7 2000	12.458	11.034	13.458	12.645	13.958
UO7 2001	13.298	11.289	14.398	13.680	15.398
UO7 2002	13.164	10.455	14.364	13.568	15.664

Relativt propositionen

	Prop.	(m)	(kd)	(c)	(fp)
UO5 2000	2.828	-108	=	=	=
UO5 2001	2.858	-109	=	=	=
UO5 2002	2.889	-109	=	=	=
UO7 2000	12.458	-1.424	+1.000	+187	+1.500
UO7 2001	13.298	-2.009	+1.100	+382	+2.100
UO7 2002	13.164	-2.709	+1.200	+404	+2.500

– biståndsramen i procent av prognostiserad BNI

	Prop.	(m)	(kd)**)	(c)	(fp)**)
UO7 2000	0,72	*)	***)	0,73	0,80
UO7 2001	0,73	*)	***)	0,75	0,84
UO7 2002	0,74	*)	***)	0,76	0,86

*) från propositionen avvikande anslagsindelning. Moderaterna anser att målet snabb utrotning av fattigdomen lämpligen inte bör uttryckas som ett utgiftsmål eftersom ett sådant inte skapar effektivitet. Sifferuppgift saknas därför i motionen.

**) Partiet anser att biståndsnivån som andel av BNI åter måste nå enprocentsnivån i början av nästa sekel.

***) sifferuppgift saknas i motionen.