

Utrikesutskottets yttrande

1996/97:UU2y

Tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96



Till finansutskottet

Finansutskottet har genom beslut den 8 oktober berett vissa utskott, däribland utrikesutskottet, tillfälle att avge yttrande över proposition 1996/97:1 Budgetpropositionen för år 1997, jämte motioner, i vad avser tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde.

Till utrikesutskottet har tidigare hänvisats 3 motioner från allmänna motionstiden med yrkanden som har en nära koppling till propositionens yrkanden 13–16. De berörda motionerna är 1996/97:U801 (kd), yrkande 1, 1996/97:U813 (m), yrkande 4, och 1996/97:U815 (c), yrkande 6.

Utskottet väljer att i det följande yttra sig över nämnda propositionsyrkanden samt över de 3 motionerna, vilka i angivna delar överlämnas till finansutskottet – under förutsättning av dess medgivande – med det yttrande som här följer.

Propositionen

Regeringen föreslår i budgetpropositionen för år 1997 (prop. 1996/97:1) bl.a. att riksdagen på tilläggsbudget för budgetåret 1995/96 godkänner att regeringen i den verksamhet som bekostas med första huvudtitelns reservationsanslag Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen får ställa ut garantier om sammanlagt högst 2 000 000 000 kr (yrkande 13), bemyndigar regeringen att i den med reservationsanslaget Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen avsedda verksamheten fatta visst beslut om garantiavgifter (yrkande 14) samt medger att i den med anslaget avsedda verksamheten återbetalade lånemedel m.m. tillförs första huvudtitelns reservationsanslag Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen (yrkande 15). Vidare föreslås att riksdagen på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96, beslutar öka det under tredje huvudtiteln anvisade reservationsanslaget Fredsbevarande verksamhet med 100 000 000 kr (yrkande 16).

Sammanfattning av propositionen

Det är, enligt regeringen, ett mycket starkt svenskt intresse att en positiv utveckling runt Östersjön fortskrider och drivs på. Riksdagen beslöt i juli 1996 att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 under

första huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag på 1 miljard kronor till Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen. Medlen är avsedda att bekosta åtgärder och projekt inom de fem områdena svensk exportindustri, energisystem, ömsesidigt kunskapsutbyte, stärkt infrastruktur och samarbete för att skydda miljön runt Östersjön samt för att öka handeln och investeringarna och i övrigt stärka samarbetet mellan stater och näringsliv i Östersjöregionen.

För att det anvisade anslaget skall ge så stor effekt som möjligt är det, enligt propositionen, angeläget att det finns en betydande flexibilitet när det gäller sättet att använda anslagsmedlen. Det är inte alltid säkert att sådant utvecklingsstöd som anslaget är avsett för i första hand bör ges i form av bidrag. Ofta kan ett lån vara en lämpligare stödform. Olika former av garantier bör också kunna komma i fråga. I första hand bör insatserna kanaliseras genom befintliga stödformer och organ. För att en garantigivning skall kunna komma i fråga krävs dock att riksdagen medger detta. Regeringen lägger stor vikt vid att ett sådant medgivande ges. Regeringen föreslår att garantier får ställas ut intill ett belopp av 2 miljarder kronor (yrkande 13).

Som kommer till uttryck i det förslag till budgetlag som riksdagen för närvarande prövar skall avgifter tas ut för garantiåtaganden. Syftet med garantiavgifterna är att täcka kostnader för administration och eventuella förluster. Avgifterna skall motsvara den ekonomiska risk och de övriga kostnader som åtagandena innebär för staten. Riksdagen kan dock medge att en avgift får sättas lägre än vad som är betingat från mera försäkringsmässiga utgångspunkter för vissa åtaganden. Regeringen anser att det i den verksamhet som det av riksdagen anvisade anslaget Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen är avsett för i många fall kan finnas starka skäl för att inte ta ut så höga avgifter som annars skulle vara motiverat från allmänna utgångspunkter och för att, om omständigheterna i vissa fall motiverar det, helt underlåta att ta ut avgifter. Riksdagen bör, enligt propositionen, ge regeringen möjligheter härtill. Kostnaderna för subventioner och eventuella förluster som kan uppkomma på grund av garantierna bör belasta det angivna anslaget. Om man beräkningsmässigt gör ett antagande om en riskfaktor om 20 % kommer anslaget att belastas med 400 miljoner kronor med anledning av garantiförlusterna. Även de administrationskostnader som inte täcks med avgifter bör betalas från anslaget. Det finns anledning att noga följa garantiernas riskutveckling och anpassa garantigivningen så att erforderliga medel finns på anslaget för att täcka garantiförlusterna (yrkande 14).

Återbetalningar av lån och andra medel som kan komma att inflyta i den verksamhet som bekostas från anslaget kan inte, enligt de principer för redovisning mot anslag och inkomstitlar som förslaget till budgetlag ger uttryck för, tillgodoföras anslaget och på nytt komma till användning inom ramen för anslagets ändamål. För att detta skall vara möjligt efter budgetlagens föreslagna ikraftträdande den 1 januari 1997 behövs ett särskilt medgivande av riksdagen. Enligt regeringens mening talar starka skäl för att återbetalade lånemedel m.m. får återföras till anslaget och tas i anspråk för nya stödprojekt m.m. Någon ytterligare nettobelastning på statsbudgeten, utöver det anvisade anslagsbeloppet, är inte avsedd.

Tekniken med återförande av medel till anslaget, liksom andra moment av redovisningsteknisk natur i stödverksamheten, bör kontinuerligt följas och

utvärderas mot bakgrund av vunna erfarenheter. Regeringen kommer att återkomma till riksdagen om övervägandena i samband därmed ger anledning till detta (yrkande 15).

I statsbudgeten för innevarande budgetår finns under tredje huvudtiteln, littera B. Bidrag till vissa internationella organisationer, för Fredsbevarande verksamhet uppfört ett reservationsanslag (B 9) på 1 352 808 000 kr.

Anslaget, som är centralt för svensk utrikespolitik, används för civila och militära fredsfrämjande och förebyggande insatser i olika delar av världen. Den helt övervägande delen av beloppet, drygt 1 miljard kronor, har under innevarande budgetår använts för insatser i f.d. Jugoslavien. Återstoden av anslaget är i huvudsak in-tecknat av gjorda, pågående och planerade internationella fredsfrämjande insatser.

Försvarsmakten har hemställt att regeringen från anslaget också skall finansiera merkostnader till följd av tillämpning av skattelagstiftningen för personal i Försvarsmaktens utlandsstyrka. Denna merkostnad beräknas till 185,2 miljoner kronor.

Regeringen föreslår (yrkande 16) att utgiftsökningen finansieras genom att anslaget A 1. Försvarsmakten uppfört på fjärde huvudtiteln, minskas med 100 miljoner kronor. Resterande 85,2 miljoner kronor finansieras genom följande utnyttjande av anslaget B 9. Fredsbevarande verksamhet:

- 15 miljoner kronor avseende medel som inom anslaget reserverats för förlorad FN-ersättning vid övergången från UNPROFOR till IFOR.
- 12,2 miljoner kronor som avsatts för FN:s Rapid Reaction Force i f.d. Jugoslavien och som inte kommer att utnyttjas härför.
- 10 miljoner kronor som avsatts för eventuella oförutsedda materielförluster inom IFOR.

Återstoden, dvs. 48 miljoner kronor, finansieras genom att man minskar det utrymme som finns kvar inom anslaget för fredsfrämjande insatser under återstoden av budgetåret

Några ytterligare krav för nu pågående insatser från Försvarsmakten avseende anslaget B 9 eller det i budgetpropositionen föreslagna anslaget B 4, inom utgiftsområde 5 föreligger inte och kommer inte att föreligga enligt vad som framgår av propositionen.

Motionerna

Utskottets yttrande omfattar, som nämnts ovan, motionerna 1996/97:U801 (kd), yrkande 1, 1996/97:U813 (m), yrkande 4, och 1996/97:U815 (c), yrkande 6.

I motion U801 (kd), yrkande 1, föreslås att resurser anslås ur de 2 miljarder kronor som regeringen avsatt för Östersjösamarbete respektive investeringsbidrag för omställning till hållbar utveckling för att man skall påbörja iordningställandet av mottagningsanläggningar för oljespill och annat avfall.

Moderaterna anför i kommittémotionen U813 (m), yrkande 4, att ett särskilt anslag, Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen, har avsatts för att

via Statsrådsberedningen användas för insatser i närområdet. Enligt motionärerna är detta inte tillfredsställande. Stödinsatser bör på sedvanligt sätt redovisas i det normala budgetarbetet och bli föremål för de avvägningar som riksdagen gör. Det särskilda anslaget bör upplösas och pengarna tillföras den av riksdagen beslutade anslagsramen för stöd till Central- och Östeuropa, som bör höjas med motsvarande belopp. Ändamålet, sägs det i motionen, täcks redan inom denna ram.

I en enskild motion, U815 (c), yrkande 6, framhålls att Kalmar läns läge och särskilda förutsättningar medför att en särskild grupp ur Östersjörådet bör tillsättas för att initialt föreslå lämpliga samordningsåtgärder beträffande Kalmar läns många och olika möjligheter att utveckla ett ökat Östersjösamarbete. Detta bör ges regeringen till känna.

Utskottet

Riksdagen beslöt i juli 1996 att på tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 1995/96 under första huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag på 1 miljard kronor till Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen.

I sitt yttrande inför nämnda riksdagsbeslut anförde utskottet (1995/96:UU7y) följande:

Samarbetet med Central- och Östeuropa intar enligt utskottets uppfattning en central plats i svensk utrikespolitik. Det är ett grundläggande svenskt intresse att utvecklingen också i dessa europeiska stater leder till en fördjupad demokratisk kultur, ekonomiska och sociala framsteg, förbättrad miljö med bl.a. effektivare energisystem samt en ökad öppenhet mot omvärlden. De central- och östeuropeiska staternas integration i Europa – där också ett framtida medlemskap i EU i de flesta fall utgör en konkret målsättning – kan enligt utskottets uppfattning bidra till ökad politisk och ekonomisk stabilitet på hela den europeiska kontinenten.

Den samhällsomvandling som påbörjades i de central- och östeuropeiska staterna i slutet av 1980-talet berörde i hög grad norra Europa, inte minst Östersjöregionen. Sveriges geografiska läge och politiska tradition av att arbeta för internationell avspänning och samverkan gjorde det naturligt att lämna stöd till omvandlingsprocessen. Det låg och ligger fortfarande i Sveriges intresse att främja säkerhet, demokrati samt en socialt och miljömässigt hållbar utveckling på marknadsekonomisk grund i Central- och Östeuropa. Det svenska östsamarbetet avser hela det central- och östeuropeiska området; den bilaterala delen avser dock främst vårt närområde, med en koncentration till Östersjöregionen.

Det i propositionen framlagda förslaget till en fond för Östersjösamarbete ingår som en del i ett åtgärds paket för att öka sysselsättningen. Detta innebär att fonden i vissa avseenden måste anses inta en särställning vad avser Sveriges samarbete med övriga stater i Östersjöområdet. Genom att inrätta fonden tillförs östsamarbetet ytterligare resurser, samtidigt som önskvärda, sysselsättningsfrämjande effekter uppnås. Mot bakgrund härav anser utskottet från sina utgångspunkter att propositionens förslag i denna del bör tillstyrkas. I konsekvens härmed bör *motion [1995/96:]Fi119 (m) yrkande 3* avstyrkas.

I enlighet med sitt tidigare ställningstagande anser utskottet att motion U813 (m), yrkande 4, bör avstyrkas.

Utskottet har i ett flertal sammanhang uttalat sig till förmån för det svenska stödet till Central- och Östeuropa samt för samarbetsengagemanget inom Östersjöregionen. Härvid har utskottet betonat det betydelsefulla i att insatserna är långsiktiga och anpassade till den takt varmed de kan tillgodogöras.

Som utskottet tidigare påpekat (1995/96:UU7y) finns det i vissa avseenden en betydande parallellitet mellan samarbetsprogrammet för Central- och Östeuropa och programmet för samarbete och utveckling inom Östersjöregionen. Utskottet har i annat sammanhang (bet. 1994/95:UU16), efter att ha inhämtat yttrande från näringsutskottet, tillstyrkt avsättningar för förlustriskgarantier vad avser garantier för finansiellt stöd och exportkrediter samt anslag för täckande av eventuella förluster i anledning av statliga garantier till länder i Central- och Östeuropa. I analogi härmed anser utskottet det motiverat att tillstyrka yrkandena 13 och 14 i propositionen. Utskottet noterar i sammanhanget att regeringens förslag beaktar utskottets tidigare ställningstaganden för mottagaranpassning av stödet samt för att insatserna skall kanaliseras genom befintliga stödformer och organ.

Regeringens förslag i yrkande 15 om återförande av återbetalade lånemedel m.m. till reservationsanslaget synes ge utökad kapacitet och därmed medföra en förbättrad utvecklingseffekt. Sett i detta perspektiv har utskottet ingen anledning att resa några invändningar. Den föreslagna tekniken synes emellertid, vilket också framhålls i propositionen, avvika från de principer som kommer att gälla såvida budgetlagen i föreslagen lydelse träder i kraft den 1 januari 1997. Enligt utskottets mening bör finansutskottet i sin beredning särskilt beakta denna aspekt.

I motion U801 (kd), yrkande 1, föreslås att resurser anslås ur bl.a. de medel som avsatts för Östersjösamarbete för att man skall påbörja iordningställandet av mottagningsanläggningar för oljespill och annat avfall.

Dispositionsrätten över nämnda medel har genom tidigare riksdagsbeslut överlåtits åt regeringen, vilken, enligt vad som framgår av propositionen, beslutar om anslagets användning efter förslag från statsministerns Östersjöråd. Utskottet är av uppfattningen att det inte bör ankomma på riksdagen att på sätt som föreslås i motionen detaljstyra anslagets användning. Utskottet anser därför att motionen bör avstyrkas.

I motionen U815 (c), yrkande 6, föreslås att en särskild grupp ur Östersjörådet bör tillsättas för att initialt föreslå lämpliga samordningsåtgärder beträffande Kalmar läns många och olika möjligheter att utveckla ett ökat Östersjösamarbete.

Östersjörådet är organisatoriskt knutet till Statsrådsberedningen. Enligt utskottets mening ankommer det på regeringen att organisera arbetet inom regeringskansliet. Motionen bör därför avstyrkas.

Utskottet finner regeringens förslag i propositionens yrkande 16 lämpligt, varför det enligt utskottets mening bör tillstyrkas. Utskottet noterar i sammanhanget att några ytterligare krav för nu pågående insatser från Försvarsmakten avseende anslaget B 9 eller det i budgetpropositionen föreslagna

anslaget B 4, inom utgiftsområde 5 inte föreligger och inte heller kommer att föreligga enligt vad som framgår av propositionen.

1996/97:UU2y

Stockholm den 24 oktober 1996

På utrikesutskottets vägnar

Viola Furubjelke

I beslutet har deltagit: Viola Furubjelke (s), Göran Lennmarker (m), Inga-Britt Johansson (s), Berndt Ekholm (s), Inger Koch (m), Urban Ahlin (s), Helena Nilsson (c), Carina Hägg (s), Bertil Persson (m), Tone Tingsgård (s), Eva Zetterberg (v), Agneta Brendt (s), Lars Hjertén (m), Ingrid Näslund (kd), Magnus Johansson (s), Håkan Holmberg (fp) och Marianne Samuelsson (mp).

Avvikande meningar

1. Medel för Östersjösamarbetet m.m.

Göran Lennmarker, Inger Koch, Bertil Persson och Lars Hjertén (alla m) anför:

Stödet till de nya demokratierna kring Östersjön har hög prioritet. Det måste dock vara en del av en långsiktig strategi för att främja deras självständighet, skapandet av en rättsstat, marknadsekonomins utveckling samt förbättring av miljön. Stödinsatser bör på sedvanligt sätt redovisas i det normala budgetarbetet och bli föremål för de avvägningar som riksdagen gör. Det särskilda anslaget bör upplösas och pengar tillföras den av riksdagen beslutade anslagsramen för stöd till Central- och Östeuropa, som bör höjas med motsvarande belopp. Ändamålet täcks redan inom denna ram.

2. Medel ur anslaget till Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen

Eva Zetterberg (v), Marianne Samuelsson (mp) och Ingrid Näslund (kd) anför:

Utskottet anser att medel från regeringens miljardprogram för Östersjö-samarbetet mycket väl kan användas för de ändamål som föreslås i motion U801 (kd). De ligger helt i linje med de områden som medlen är avsedda att bekosta både vad beträffar ömsesidigt kunskapsutbyte och stärkt samarbete för att skydda miljön runt Östersjön.

Mot bakgrund av den allvarliga situationen i Östersjön med mer än ett oljeutsläpp om dagen måste nu extraordinära åtgärder vidtas. Resurser bör anslås ur det miljardprogram som regeringen avsatt för Östersjösamarbete respektive investeringsbidrag för omställning till hållbar utveckling för att

påbörja iordningställandet av mottagningsanläggningar för oljespill och annat avfall. 1996/97:UU2y

Utskottet anser därför att motion U801 (kd), yrkande 1, bör tillstyrkas.