



Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens budgetproposition för 2008 med förslag till anslag m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, vilket också inkluderar förslag från Riksrevisionens styrelse till riksdagen om bl.a. Riksrevisionens anslag Internationellt utvecklingssamarbete. Ramen för utgiftsområde 7 uppgår till 27,7 miljarder kronor.

De motionsförslag som behandlas i betänkandet avser biståndsramen, avräkningar från denna samt fördelningen på anslag inom utgiftsområde 7. De avser också frågor rörande landfokusering samt kvalitet och effektivitet i biståndet. Vidare behandlas motionsyrkanden som har anknytning till regeringens prioriteringar vad gäller Sveriges biståndspolitik under mandatperioden samt om Sveriges agerande vad gäller internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om att biståndsramen för internationellt utvecklingssamarbete fastställs till 1 % av beräknad BNI. Parallellt med att biståndsvolymer ökar måste stora ansträngningar göras för att biståndsinsatserna ska hålla god kvalitet. Utskottet delar regeringens bedömning att en koncentration av det bilaterala biståndssamarbetet till färre länder innebär att biståndsförvaltningen kan rationaliseras, vilket ger förutsättningar för högre kvalitet i verksamheten. Alternativa former av biståndssamarbete ska kunna ske med ett antal länder där Sverige fortsättningsvis inte bedriver bilateralt utvecklingssamarbete.

Utskottet ser positivt på den i budgetpropositionen angivna inriktningen på tre tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet under mandatperioden: demokrati och mänskliga rättigheter, främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling respektive miljö och klimat.

I betänkandet tillstyrker utskottet förslagen i budgetpropositionen om anslagstilldelning och bemyndiganden att under 2008 göra ekonomiska åtaganden inom biståndsverksamheten som medför utgifter och förpliktelser också efter 2008 samt om garantier, medel för särskild satsning på vissa investeringsområden och om medverkan vid bildande av vissa rättssubjekt

i utvecklingsländer och kapitaltillskott till sådana rättssubjekt. Utskottet tillstyrker också regeringens förslag till mål för det nya politikområdet Reform-samarbete i Östeuropa.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet samtliga i betänkandet behandlade förslag från regeringen respektive Riksrevisionens styrelse. Samtliga motionsförslag avstyrks av utskottet.

I ärendet finns 7 reservationer och 4 särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	5
Redogörelse för ärendet	9
Ärendet och dess beredning	9
Bakgrund	10
Propositionens huvudsakliga innehåll	11
Utskottet	14
Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd	14
Motionerna	14
Biståndsramen, främjande av internationella biståndsströmmar	14
Avräkningar från biståndsramen, vissa anslagsfrågor	15
Utskottets överväganden	16
Biståndsramen, främjande av internationella biståndsströmmar	16
Avräkningar från biståndsramen, vissa anslagsfrågor	19
Landfokusering, kvalitet och effektivitet	25
Motionerna	26
Utskottets överväganden	27
Landfokusering och koncentration av biståndsinsatser	27
Kvalitet och effektivitet	31
Mål för politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa	34
Utskottets överväganden	34
Frågor om biståndets syfte och inriktning m.m.	35
Motionerna	35
Demokrati och mänskliga rättigheter	35
Främjande av jämställdhet, kvinnors roll i utveckling	36
Frågor om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, homo-, bi- och transsexuella samt hiv/aids	36
Miljö och klimat	38
Handel	39
Vissa övriga frågor om syfte och inriktning på utvecklingsbiståndet	39
Humanitärt bistånd	39
Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd	39
Utskottets överväganden	40
Demokrati och mänskliga rättigheter	40
Främjande av jämställdhet, kvinnors roll i utveckling	41
Frågor om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, homo-, bi- och transsexuella samt hiv/aids	43
Miljö och klimat	46
Handel	48
Vissa övriga frågor om syfte med och inriktning på utvecklingsbiståndet	50
Humanitärt bistånd	52

Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd	53
Utvecklingssamarbete genom EU	55
Utrikesutskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik	55
Motionen	58
Utskottets överväganden	58
Reservationer	65
1. Främjande av internationella biståndsströmmar, punkt 6 (mp)	65
2. Landfokusering, kvalitet och effektivitet, punkt 7 (mp)	66
3. Främjande av jämställdhet, kvinnors roll i utveckling, punkt 9 (mp)	67
4. SRHR, HBT och hiv/aids, punkt 10 (mp)	67
5. Miljö och klimat, punkt 11 (mp)	68
6. Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd - säkerhetsrelaterade frågor, punkt 15 (s, v, mp)	69
7. Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd - skuldavskrivningar och klimatåtgärder, punkt 16 (v)	70
Särskilda yttranden	72
1. Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, punkt 1 (s)	72
2. Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, punkt 1 (v)	73
3. Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, punkt 1 (mp)	76
4. Miljö och klimat, punkt 11 (mp)	78
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	80
Propositionen	80
Motion från allmänna motionstiden hösten 2006	81
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2007	81
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens och oppositionspartiernas förslag till anslag för år 2008 inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd	92
<i>Bilaga 3</i>	
Motionsyrkanden som avstyrks av utskottet i förslagspunkt 1	93
<i>Bilaga 4</i>	
Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik	95
Sammanfattning	95
1 Inledning	97
2 EU:s biståndspolitik – en översikt	101
3 Parlamenten och EU:s biståndspolitik	139
4 Svenska strategier, mål och handlingsplaner	158
5 Ansvarförhållanden i Sverige	166
6 EU-arbetet i Sverige – beredning och återrapportering	174
7 Den svenska påverkan	195
8 Jämställdhet i utvecklingssamarbetet	213
9 Svenska enskilda organisationer i EU:s biståndspolitik	237
10 Iakttagelser och slutsatser	248

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

a) *Biståndsram*

Riksdagen fastställer biståndsramen för internationellt utvecklingssamarbete till 1 % av vid budgeteringstillfället beräknad bruttonationalinkomst (BNI) för 2008. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 1 och avslår de motionsyrkanden som finns upptagna under denna punkt i utskottets förteckning över avstyrkta motionsyrkanden.

b) *Anslag och anslagsvillkor m.m. för 2008 under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*

Riksdagen anvisar, med de anslagsvillkor som utskottet angivit, för budgetåret 2008 anslag under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd i enlighet med regeringens respektive Riksrevisionens styrelses förslag i bilaga 2 i betänkandet. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkterna 9 och 11 samt avslår de motionsyrkanden som finns upptagna under denna punkt i utskottets förteckning över avstyrkta motionsyrkanden.

c) *Bemyndigande beträffande garantier avseende NIB:s miljöinvesteringsslån*

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 ställa ut garantier för Nordiska investeringsbankens miljöinvesteringsslån som inklusive tidigare ställda garantier uppgår till högst 990 000 000 kr. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 2.

d) *Bemyndigande beträffande anslag 8:1 avseende garantier inom det internationella utvecklingssamarbetet*

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet ställa ut garantier som inklusive tidigare ställda garantier uppgår till högst 12 583 100 000 kr. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 4.

e) *Bemyndigande beträffande anslag 8:1 avseende särskild satsning i Swedfunds verksamhet under 2008*

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet besluta om att tillföra medel om 10 000 000 kr för en särskild satsning på vissa investeringsområden till Swedfund International AB. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 5.

f) *Bemyndigande beträffande icke vinstdrivande rättssubjekt i utvecklingsländer*

Riksdagen bemyndigar regeringen att enligt mål och principer för utvecklingssamarbetet medverka vid bildandet av icke vinstdrivande bolag, stiftelser och liknande rättssubjekt i utvecklingsländer samt att kunna lämna kapitaltillskott till sådana rättssubjekt som sammantaget under 2008 uppgår till högst 200 000 000 kr. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 6.

2. Beställningsbemyndigande beträffande anslag 8:1

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 49 502 000 000 kr under 2009–2021. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 3.

3. Beställningsbemyndigande beträffande anslag 49:1

Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 för ramanslag 49:1 Reformsamarbete i Östeuropa besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 1 800 000 000 kr under 2009–2013. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 8.

4. Beställningsbemyndigande beträffande anslag 8:5

Riksdagen bemyndigar Riksrevisionen att under 2008 för ramanslag 8:5 Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete göra ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 28 000 000 kr efter 2008. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 10.

5. Mål för politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa

Riksdagen godkänner det mål för politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa som föreslås i propositionen. Därmed bifaller riksdagen proposition 2007/08:1 utgiftsområde 7 punkt 7.

6. Främjande av internationella biståndsströmmar

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U336 yrkande 2 och 2007/08:U365.

Reservation 1 (mp)

7. Landfokusering, kvalitet och effektivitet

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U237 yrkande 2, 2007/08:U341 och 2007/08:U345 yrkandena 10 och 14.

Reservation 2 (mp)

8. Demokrati och mänskliga rättigheter

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U310 yrkandena 1–3 och 2007/08:U319 yrkande 3.

9. Främjande av jämställdhet, kvinnors roll i utveckling

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U316 yrkandena 4, 8 och 9 samt 2007/08:U318 yrkandena 1 och 2.

Reservation 3 (mp)

10. SRHR, HBT och hiv/aids

Riksdagen avslår motionerna 2006/07:So463 yrkande 34, 2007/08:U237 yrkande 1, 2007/08:U270, 2007/08:U288, 2007/08:U335 yrkandena 4–6, 12 och 14, 2007/08:U349 yrkandena 12, 13, 16 och 29 samt 2007/08:U375.

Reservation 4 (mp)

11. Miljö och klimat

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U316 yrkande 6, 2007/08:U345 yrkande 8 och 2007/08:MJ412 yrkande 4.

Reservation 5 (mp)

12. Handel

Riksdagen avslår motion 2007/08:U238.

13. Vissa frågor om biståndets syfte och inriktning

Riksdagen avslår motion 2007/08:U345 yrkandena 3, 11 och 13.

14. Humanitärt bistånd

Riksdagen avslår motion 2007/08:U372.

15. Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd - säkerhetsrelaterade frågor

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:U233 och 2007/08:U345 yrkande 12.

Reservation 6 (s, v, mp)

16. Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd - skuldavskrivningar och klimatåtgärder

Riksdagen avslår motion 2007/08:U279 yrkandena 4 och 5.

Reservation 7 (v)

17. Återflöde av EU-medel till Sverige

Riksdagen avslår motion 2007/08:U353 yrkande 20.

Stockholm den 22 november 2007

På utrikesutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Urban Ahlin (s), Gustav Blix (m), Veronica Palm (s), Anne-Marie Pålsson (m), Kerstin Lundgren (c), Carina Hägg (s), Birgitta Ohlsson (fp), Walburga Habsburg Douglas (m), Kenneth G Forslund (s), Hans Linde (v), Kerstin Engle (s), Holger Gustafsson (kd), Bodil Ceballos (mp), Mats Sander (m), Carin Runeson (s) och Lars Lindén (kd).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlas regeringens budgetförslag avseende utgiftsområde 7 Internationellt bistånd som inkluderar förslag från Riksrevisionen till riksdagen om Riksrevisionens anslag för internationellt utvecklingssamarbete och 101 motionsförslag väckta under allmänna motionstiden 2007/08 samt ett motionsyrkande från den allmänna motionstiden 2006/07. Motionsförslagen i betänkandet redovisas, med undantag för det sistnämnda yrkandet, utan angivande av årtal.

Utskottet har i sammanhanget tagit del av Regeringskansliets faktapromemorior 2006/07:FPM79 EU:s uppförandekod för arbetsfördelning på området utvecklingspolitik, 2007/08:FPM6 Meddelande om EU–Afrikastrategin (Från Kairo till Lissabon) respektive 2007/08:FPM19 Meddelande om klimtförändringsallians mellan EU och fattiga utvecklingsländer.

Företrädare för utskottet sammanträffade den 10 september 2007 med Jeffrey Sachs, särskild rådgivare till FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon och tidigare ledare för FN:s millennieprojekt.

Företrädare för utrikesutskottet besökte den 22 oktober 2007 Lunds universitet och fick information om universitetet och forskning som bedrivs där.

Vid utskottets sammanträde den 23 oktober 2007 redogjorde företrädare för Sida, Svenska Missionsrådet respektive Forum Syd för sina preliminära synpunkter på Riksrevisionens granskningsrapport Oegentligheter inom bistånd (RiR 2007:20).

Ledamöter i utskottet sammanträffade den 24 oktober 2007 med företrädare för organisationen Thailand Burma Border Consortium som är verksam bland burmesiska flyktingar i Thailand. Organisationen är samarbetspartner till Diakonia och mottagare av svenskt bistånd.

Vid utskottets sammanträde den 30 oktober 2007 kommenterade riksrevisionen Lennart Grufberg med medarbetare från Riksrevisionen frågor rörande den ovan nämnda granskningsrapporten.

Vid utskottets sammanträde den 13 november 2007 redogjorde biståndsminister Gunilla Carlsson för regeringens prioriteringar rörande utvecklingspolitiken m.m. Under riksmötet 2006/07 redovisade biståndsmministern vid möten med utrikesutskottet den 20 februari och 19 juni 2007 bl.a. pågående arbete inom Regeringskansliet med inriktning på landfokusering av biståndet.

Statssekreterare Joakim Stymne, Utrikesdepartementet, redovisade vid en föredragning för utskottet den 14 november 2007 effektiviseringsåtgärder inom departementet rörande utvecklingssamarbetet.

Vid utskottets sammanträde den 16 oktober 2007 slutredovisades en uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik som på uppdrag av utrikesutskottet genomförts av riksdagens utredningstjänst.

Bakgrund

Riksdagen antog för fyra år sedan en ny svensk politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112). I anslutning till detta beslut fastställdes dels ett mål för politiken för global utveckling, som gäller för alla politikområden, dels ett kompletterande mål för politikområdet Internationellt utvecklingssamarbete.

Målet för alla politikområden är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta ska ske utifrån egna områdesspecifika målsättningar för de olika politikområdena. Via dessa ska vägar sökas för att stärka det svenska bidraget till en rättvis och hållbar global utveckling.

Målet för politikområdet Internationellt utvecklingssamarbete är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Sverige ska fortsätta att bedriva ett effektivt utvecklingssamarbete med tyngdpunkt på de fattigaste länderna. I medelinkomstländer ska utvecklingssamarbetet särskilt uppmärksamma fördelningsfrågor.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd omfattar politikområde 8 Internationellt utvecklingssamarbete och fr.o.m. budgetåret 2008 även ett nytt politikområde, benämnt politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa.

Förvaltningsmyndigheter inom utgiftsområdet är Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Nordiska Afrikainstitutet, Folke Bernadotteakademien och Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev). Dessutom har Riksrevisionen ett ramanslag för internationellt utvecklingssamarbete som är klassificerat som bistånd enligt den definition som fastlagts av biståndskommittén (DAC, Development Assistance Committee) inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

Den föreslagna biståndsramen för 2008 uppgår till 32 038 miljoner kronor, vilket motsvarar 1 % av beräknad bruttonationalinkomst (BNI). I förhållande till regeringens ekonomiska vårproposition 2006/07:100 justeras biståndsramen upp med 59 miljoner kronor på grund av att BNI-prognosen förändrats.

Det i årets budgetproposition föreslagna beloppet för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppgår till 27 702 miljoner kronor och är i förhållande till biståndsramen minskat med avräkningar på 4 473 miljoner kronor och ökat med 137,2 miljoner kronor för samarbete med Östeuropa som inte klassificeras som utvecklingsbistånd enligt OECD/DAC.

Regeringen respektive Riksrevisionens styrelse föreslår i budgetpropositionen att riksdagen för budgetåret 2008 anvisar anslagen inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd i enlighet med den uppställning som redovisas i propositionen. I budgetpropositionen lämnar regeringen också förslag om mål för ett nytt politikområde, Reformsamarbete i Östeuropa.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen att världsfattigdomen tveklöst är en av vår tids största utmaningar. Trots att världsekonomin vuxit mer än åtta gånger sedan andra världskrigets slut lever över två miljarder människor fortfarande på mindre än två dollar om dagen. Sverige har både en moralisk skyldighet och ett eget intresse av att skapa förutsättningar för utveckling i fattiga länder och för enskilda individer att förbättra sina levnadsvillkor.

I budgetpropositionen redovisar regeringen att den har inlett ett omfattande förändringsarbete i syfte att skapa en ny biståndspolitik som kännetecknas av kvalitet, effektivitet och resultat. Det sker i linje med ambitionerna i Parisdeklarationen och handlar dels om att geografiskt och tematiskt inrikta utvecklingssamarbetet på de länder och områden där svenska insatser kan göra så stor nytta som möjligt, dels om att se över de metoder och biståndsformer som används för att styra utvecklingssamarbetet och mäta dess effekter. Genom ett samlat angreppssätt stärks förutsättningarna att möjliggöra för fattiga människor att själva förbättra sina levnadsvillkor. Detta angreppssätt är också avgörande för möjligheterna att uppnå FN:s millenniemål.

Regeringen föreslår att biståndsramen för internationellt utvecklingssamarbete fastställs till 1 % av vid budgeteringstillfället beräknad bruttonationalinkomst (BNI) för 2008 (*propositionsyrkande 1*).

Avräkningarna som andel av biståndsramen uppgår 2008 till 14 % jämfört med 15 % under 2007. De sammanlagda avräkningarna för 2008 uppgår till 4 473 miljoner kronor.

Avräkningen för kostnader för asylsökande från utvecklingsländer har ökat från föregående år och uppgår till 2 508 miljoner kronor.

Från biståndsramen avräknas vidare kostnader för det svenska bidraget till den del av Europeiska unionens (EU) gemensamma bistånd som finansieras över EU:s reguljära budget. För 2008 uppgår avräkningen till 981 miljoner kronor.

Skuldavskrivningar riktade mot de allra fattigaste länderna klassificeras som bistånd enligt OECD/DAC. För 2008 uppgår avräkningen för skuldavskrivningar till 500 miljoner kronor.

Avräkningen för administrativa kostnader m.m. består främst av utrikesförvaltningens administration av utvecklingssamarbetet samt den del av bidraget till Förenta nationerna (FN) som utbetalas från andra utgiftsområden och som klassificeras som bistånd. Avräkningen för utrikesförvaltningen uppgår till 335 miljoner kronor. Sammanlagt uppgår avräkningen för administration m.m. till 483 miljoner kronor i 2008 års beräknade prisläge.

För budgetåret 2008 föreslår regeringen i budgetpropositionen (*propositionsyrkande 9*) att riksdagen anvisar anslagen under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, såvitt avser anslag som står till regeringens disposition (anm. anslagen 8:1–8:4 och 8:6) enligt följande uppställning:

Tusental kronor

Anslag		Anslagstyp	
8:1	Biståndsverksamhet	ramanslag	25 485 522
8:2	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)	ramanslag	881 945
8:3	Nordiska Afrikainstitutet	ramanslag	14 448
8:4	Folke Bernadotteakademien	ramanslag	41 056
8:5	Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete	ramanslag	40 000
8:6	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete	ramanslag	20 000
49:1	Reformsamarbete i Östeuropa	ramanslag	1 219 100
Summa			27 702 071

Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008

- ställa ut garantier för Nordiska investeringsbankens miljöinvesteringsslån som inklusive tidigare ställda garantier uppgår till högst 990 000 000 kr (*propositionsyrkande 2*),
- för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 49 502 000 000 kr under 2009–2021 (*propositionsyrkande 3*),
- för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet ställa ut garantier som inklusive tidigare ställda garantier uppgår till högst 12 583 100 000 kr (*propositionsyrkande 4*),
- för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet besluta om att tillföra medel om 10 000 000 kr för en särskild satsning på vissa investeringsområden till Swedfund International AB (*propositionsyrkande 5*),
- för ramanslag 49:1 Reformsamarbete i Östeuropa besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 1 800 000 000 kr under 2000–2013 (*propositionsyrkande 8*).

Regeringen föreslår också att riksdagen bemyndigar regeringen att enligt mål och principer för utvecklingssamarbetet medverka vid bildandet av icke vinstdrivande bolag, stiftelser och liknande rättssubjekt i utvecklings-

länder samt att kunna lämna kapitaltillskott till sådana rättssubjekt som sammantaget under 2008 uppgår till högst 200 000 000 kr (*propositionsyrkande 6*).

Regeringen föreslår i budgetpropositionen även att riksdagen ska godkänna ett i propositionen föreslaget mål för politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa (*propositionsyrkande 7*). Målet föreslås vara: stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder.

I budgetpropositionen finns även två formella förslag från Riksrevisionens styrelse. Dessa numreras i betänkandet i löpande följd efter regeringens propositionsyrkanden, vilket innebär en avvikelse från numreringen av yrkandena i budgetpropositionen.

Riksrevisionens styrelse föreslår att riksdagen

- bemyndigar Riksrevisionen att under 2008 för ramanslag 8:5 Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete göra ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 28 000 000 kr efter 2008 (*propositionsyrkande 10*),
- för budgetåret 2008 anvisar ett anslag under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, såvitt avser anslag som är avsett för Riksrevisionen, enligt ovan angiven uppställning (*propositionsyrkande 11; anm. anslag 8:5*).

Utskottet

Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om biståndsram på 1 % av beräknad BNI och fördelning på anslag inom utgiftsområde 7. Utskottet ställer sig bakom regeringens avräkningar från biståndsramen.

Utskottet understryker att EU:s åtaganden om ökat bistånd måste infrias såväl av unionen i sin helhet som av varje enskild medlemsstat.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om beställningsbemyndiganden, garantier, medel för särskild satsning på vissa investeringsområden samt om medverkan vid bildande av vissa rättssubjekt i utvecklingsländer och kapitaltillskott till sådana rättssubjekt. Vidare tillstyrker utskottet förslag från Riksrevisi-
onens styrelse om anslag och bemyndigande.

Motionerna avstyrks.

Jämför reservation 1 (mp) och särskilda yttrandena 1 (s), 2 (v) och 3 (mp).

Motionerna

Biståndsramen, främjande av internationella biståndsströmmar

I flera motioner betonas Sveriges biståndsmål.

Socialdemokraterna förespråkar i kommittémotion *U345 (s) yrkande 1* att 1 % av BNI ska gå till bistånd.

Också *Miljöpartiet* och *Vänsterpartiet* framhåller i sina kommittémotioner om anslagen inom utgiftsområde 7 vikten av att biståndsramen även fortsättningsvis uppgår till minst 1 % av BNI, dock utan att framställa några särskilda yrkanden om detta.

I den enskilda motionen *U289 (s) yrkande 1* begärs att Sverige ska behålla ett bistånd på 1 % av BNI.

I den enskilda motionen *U342 (s)* understryks att det svenska biståndet, som ska uppgå till minst 1 % av BNI, ska användas för fattigdomsbekämpning.

Två motioner innehåller förslag om svenskt agerande för att främja ökade internationella biståndsströmmar.

I den enskilda motionen *U336 (fp) yrkande 2* framhålls att Sverige, som ett föregångsland i biståndssammanhang, bör stimulera andra givarländer att också ta sitt ansvar, infria givna löften och därmed höja biståndssambitionerna.

I den enskilda motionen *U365 (mp)* behandlas nya finansieringslösningar. Motionären föreslår att Sverige internationellt ska verka för att hitta nya finansieringslösningar för försummade sjukdomar.

Avräkningar från biståndsramen, vissa anslagsfrågor

Socialdemokraterna anför i partimotion *Fi277 (s) yrkande 35* att regeringen i budgetförslaget avräknar 500 000 000 kr från biståndet för skuldavskrivning samtidigt som den faktiska skuldavskrivning som kommer att göras av Exportkreditnämnden är betydligt lägre, 287 000 000 kr. Socialdemokraterna anser det rimligt att från biståndsramen räkna av skuldavskrivningar men menar att det i så fall ska ske krona för faktisk krona. Partiet kräver att regeringen återkommer med ett ordentligt ekonomiskt underlag när det gäller avräkningen för skuldavskrivning på biståndsanslaget och avvisar den ”upplåsta” avräkningen från biståndsramen 2008. Motsvarande förslag framförs i partiets kommittémotion *U345 (s) yrkande 6*.

I den sistnämnda motionens *yrkande 4* förordar Socialdemokraterna ökat stöd via partinära organisationer för att stärka partiväsendet ute i världen och förordar även stärkt – inte minskat – bistånd till och via fackliga organisationer. I *yrkande 7* avvisar partiet den av regeringen beräknade minskningen av medel till Sidas informationsverksamhet.

Vänsterpartiet föreslår i partimotion *U280 (v)* att anslag 8:1 Biståndsverksamhet ska ökas med 1 983 000 000 kr i förhållande till regeringens förslag. Detta sker genom att partiet inte gör någon avräkning för skuldavskrivningar, genom mindre avräkningar för flyktingmottagande än vad regeringen förordar och genom att 20 000 000 kr tillförs anslaget för personalförstärkning i biståndsverksamheten. Av anslag 8:1 beräknas 500 000 000 kr gå till klimatbistånd. Anslag 8:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) bör, jämfört med regeringens förslag, enligt Vänsterpartiet tillföras 20 000 000 kr för personalförstärkning.

I partimotion *U279 (v) yrkande 6* förespråkar Vänsterpartiet att Sverige ska följa Monterreyöverenskommelsen och inte räkna skuldavskrivningar som bistånd. Inte heller bör Sverige räkna flyktingmottagande som bistånd (*yrkande 7*). I *yrkande 2* begär Vänsterpartiet avskaffande av den egeninsats som införts för frivilligorganisationernas informationsarbete rörande biståndet.

Miljöpartiet beräknar i kommittémotion *U334 (mp) yrkandena 1 och 3* att anslag 8:1 Biståndsverksamhet ska tillföras 2 000 000 000 kr utöver regeringens förslag till följd av att partiet motsätter sig avräkningar från biståndsramen för skuldavskrivningar och beräknar mindre avräkningar än

regeringen för flyktningmottagande. Av Miljöpartiets budgetmotion Fi278, vilken behandlas av finansutskottet, framgår att partiet accepterar att ca 1 000 000 000 kr av biståndsramen avräknas för flyktningmottagande.

Miljöpartiet avvisar i *yrkande 2* en finansiering av anslag 49:1 Reformsamarbete i Östeuropa med biståndsmedel. Det belopp på 1 219 000 000 kr som regeringen i budgetpropositionen fört till anslag 49:1 återförs av Miljöpartiet till anslag 8:1.

I den enskilda motionen *U264 (s)* föreslås en omprövning av beslutet om egeninsats för frivilligorganisationernas informationsarbete rörande biståndet.

I den enskilda motionen *U265 (s)* *yrkande 3* begärs att regeringen ska uppdra till Sida att i biståndsinsatser innefatta personer med funktionsnedsättningar och deras organisationer, med fokus på utvecklandet av demokrati och mänskliga rättigheter.

I den enskilda motionen *U310 (fp)* *yrkande 4* föreslås att Sida ska ges ett särskilt mål avseende arbete att förhindra fel och missbruk i bidragsverksamheten.

Utskottets överväganden

Biståndsramen, främjande av internationella biståndsströmmar

Utskottet konstaterar att målet för politikområde 8 Internationellt utvecklingssamarbete, vilket sammanfaller med utgiftsområde 7, även fortsättningsvis är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Utskottet delar uppfattningen i flera motioner om att Sverige ska behålla sitt biståndsmål på 1 % av bruttonationalinkomsten (BNI). Därmed tillstyrker utskottet regeringens förslag om att biståndsramen för internationellt utvecklingssamarbete fastställs till 1 % av vid budgeteringstillfället beräknad BNI för 2008 (*prop.yrk. 1*).

Det internationella samfundet har gjort åtaganden om att till 2010 öka sitt bistånd till totalt 130 miljarder dollar per år och att fördubbla sitt bistånd till Afrika. OECD:s biståndskommitté (Development Assistance Committee, DAC), där världens största biståndsgivare är medlemmar, redovisade i februari 2007 i publikationen Development co-operation report 2006 huvud dragen i de internationella biståndsflödena på senare år.

Den totala biståndsvolymen (Official Development Aid, ODA) från DAC:s medlemsstater ökade under 2005 med 32 % och uppgick till 106,8 miljarder dollar, vilket var en rekordhög nivå. Den motsvarar 0,33 % av DAC-medlemmarnas samlade BNI 2005. Merparten av ökningen härrörde från skuldåtnader – särskilt till Irak och Nigeria – som mer än trefaldigades, och från humanitärt bistånd, som ökade med 15,8 %. Enligt DAC måste

kraftiga volymökningar i biståndet komma till stånd 2008–2010 om de internationella åtagandena om en volym på 130 miljarder dollar 2010 ska kunna förverkligas.

Europeiska unionen har beslutat om betydande ökning av biståndsinsatserna i syfte att förverkliga FN:s millenniemål. I anslutning till Monterreykonferensen om utvecklingsfinansiering 2002 och därefter har EU åtagit sig att öka sitt utvecklingsbistånd. Bland annat har unionen förbundit sig att 2010 samlat anslå 0,56 % av sin BNI till detta och därefter öka detta ytterligare till 2015 då det ska uppgå till 0,7 % (0,33 % för de nya medlemsstaterna).

EU:s samlade utvecklingsbistånd har ökat väsentligt under senare år. EG-kommissionen konstaterar i två meddelanden (KOM [2007] 158 respektive KOM [2007] 164) att det bakom unionens kollektiva insats döljer sig stora skillnader mellan medlemsstaterna. Medan vissa anslår mer än 0,80 % av sin BNI och med råge överskrider de mest ambitiösa målen, ligger andra långt under genomsnittet eller sina egna mål eller har t.o.m. minskat sitt bistånd mellan 2005 och 2006, enligt kommissionen.

När det gäller fördelningen av EU:s bistånd håller unionens prioritering av Afrika på att förverkligas. Kommissionen anger att åtminstone hälften av biståndet från EU redan nu går till Afrika och att kontinenten fr.o.m. 2010 beräknas få ytterligare 10 miljarder euro per år i bistånd.

Kommissionens bedömning är att EU sammantaget är på god väg att uppfylla sina åtaganden fram till 2010 men menar samtidigt att om så verkligen blir fallet beror på förmågan att mobilisera både politiker och allmänhet. Den konstaterade ökningen av biståndet från vissa medlemsstater fram till i dag beror delvis på avskrivning av skulder eller andra engångsåtgärder, särskilt på det humanitära området. För att biståndsbudgetarna ska kunna fortsätta att öka krävs det i framtiden att man förmår mobilisera nya flöden av programplanerat bistånd.

I nedanstående tabell redovisas uppgifter för EU om det offentliga utvecklingsbiståndets andel av BNI 2006. Som framgår är det stor spridning i andelen utvecklingsbistånd. Detta gäller även för de ”gamla” EU-länderna, EU 15. Som enda EU-land nådde Sverige en biståndsnivå på 1 %. Endast tre medlemsstater – Danmark, Luxemburg och Nederländerna – uppvisade nivåer på över 0,7 %.

Det offentliga utvecklingsbiståndets andel av BNI 2006 i EU:s medlemsstater och totalt

Belgien*	0,50
Bulgarien	0,01
Cypern	0,11
Danmark*	0,80
Estland	0,07
Finland*	0,39

Frankrike*	0,47
Grekland*	0,16
Irland*	0,53
Italien*	0,20
Lettland	0,06
Litauen	0,08
Luxemburg*	0,89
Malta	0,15
Nederländerna*	0,81
Polen	0,09
Portugal*	0,21
Rumänien	0,00
Slovakien	0,10
Slovenien	0,12
Spanien*	0,32
Storbritannien*	0,52
Sverige*	1,02
Tjeckien	0,12
Tyskland*	0,36
Ungern	0,12
Österrike*	0,48
EU 15 TOTALT	0,43
EU 10 TOTALT	0,10
EU 25 TOTALT	0,42
EU 27 TOTALT	0,41

*Medlemsstat i EU som tillika är medlem i OECD/DAC. Europeiska gemenskapen är också medlem i DAC.

Källor: KOM[2007] 164 Att hålla Europas löften om utvecklingsfinansiering, DAC respektive Utrikesdepartementet (endast uppgiften avseende Sverige).

Utskottet vill understryka betydelsen av att unionen infriar sina biståndsåtaganden. Här har såväl enskilda medlemsstater som EU-institutionerna viktiga roller som pådrivare. Kommissionens roll i sammanhanget betonas av OECD/DAC i dess granskning av Europeiska gemenskapens utvecklingsbistånd, Peer Review European Community (publicerad i juli 2007). DAC anser att kommissionen bör uppmuntra, följa och hjälpa EU:s medlemsstater att uppnå målen rörande utvecklingsbiståndet.

Utskottet konstaterar att det är angeläget att EU:s åtaganden följs upp och infrias, såväl av unionen i sin helhet som av varje enskild medlemsstat. Regeringen bör inom det europeiska samarbetet verka för detta, såväl före som under och efter det svenska ordförandeskapet i ministerrådet andra halvåret 2009. Även den interparlamentariska dialogen bör användas för att understryka vikten av att de utvecklade länderna uppfyller sina biståndsåtaganden. Parallellt med att biståndsvolymer ökar måste stora ansträng-

ningar göras för att biståndsinsatserna ska hålla god kvalitet. Utskottet återkommer senare i betänkandet till frågor om kvalitet i biståndet respektive Sveriges agerande i EU:s biståndssamarbete.

Utskottet vill framhålla vikten av att även utvecklade länder utanför EU-kretsen ökar sina biståndsvolymer. Fler länder måste förmås leva upp till FN:s biståndsrekommendation om att utvecklade länder ska avsätta 0,7 % av BNI till internationellt utvecklingssamarbete. År 2006 lämnade exempelvis USA 0,17 % av BNI i bistånd och Japan 0,25 %.

I detta sammanhang kan nämnas att vikten av svenskt agerande i EU för att förmå unionens medlemsstater att nå upp till sina åtaganden om biståndsökningar framhölls av Jeffrey Sachs vid ett sammanträffande med företrädare för utskottet den 10 september 2007. Som framgått är Sachs särskild rådgivare till FN:s generalsekreterare Ban Ki-moon och tidigare ledare för FN:s millennieprojekt. Sachs menade att påtryckningar om att öka biståndsvolymerorna borde utövas inte minst mot vissa av EU:s större och ekonomiskt mest starka medlemmar.

I en motion förespråkas nya finansieringslösningar för sjukdomsbekämpning. Utskottet konstaterar att det, som komplement till traditionella former av biståndsfinansiering också tillkommit en rad nya finansieringsformer på senare år. Förslag om innovativa former för finansiering lades fram i slutsatserna vid Monterreykonferensen 2002, och därefter har inom EU rådsslutsatser antagits i ämnet under 2005. En aktuell överblick över nya aktörer och nya former av finansiering återfinns i OECD:s rapport Financing Development – aid and beyond (2007).

Utskottet har i betänkande 2005/06:UU2 närmare redogjort för mekanismen IFF (The International Finance Facility) som genom upplåning på kapitalmarknaderna, med garantier om framtida biståndsökningar som säkerhet, ska bidra till snabbt ökande biståndsflöden. Mekanismen är avsedd för länder som inte uppnått FN:s tidigare nämnda 0,7 %-mål. Redovisningen omfattade också Sveriges stöd till inrättandet av IFF:s gren IFFm (International Facility for Immunisation) som avser läkemedelsutveckling. Sverige har lämnat ett långsiktigt finansiellt bidrag till IFFm som sträcker sig till 2020.

Avräkningar från biståndsramen, vissa anslagsfrågor

Av budgetpropositionen framgår att de sammanlagda avräkningarna från biståndsramen 2008 uppgår till 4 473 miljoner kronor. Det är en minskning med 137 miljoner kronor jämfört med föregående år, eller från 15 % till 14 %.

I motioner ifrågasätts regeringens beräkningar av avräkningar¹ för skuldavskrivningar respektive flyktingkostnader.

Utskottet konstaterar att det inte bara i Sverige utan även på det internationella planet pågår en debatt om de definitioner av utvecklingsstöd som enhälligt har beslutats av DAC-medlemmarna. Vissa anser att definitionerna i DAC:s statistiska rapporteringsregler borde ändras för att ge utrymme för mer ”verkligt stöd”, andra att skuldlättnader ska räknas som extra stöd *utöver* ODA. Något beslut av det sistnämnda slaget fattades dock inte av den internationella konferensen om finansiering för utveckling i Monterrey 2002. Detta klagörs också av OECD/DAC i 2006 Development Co-operation Report (publicerad 2007).

De i budgetpropositionen beräknade avräkningarna står i överensstämmelse med OECD/DAC:s statistiska riktlinjer för vad som avses med bistånd (ODA). Enligt dessa klassas skuldavskrivningar som bistånd liksom vissa andra utgifter, exempelvis vissa utgifter för asylsökande och för respektive fredsskapande och säkerhet. Utgifter och skuldavskrivningar som avser bl.a. militär utrustning och verksamhet och transfereringar till privata personer klassas däremot inte som bistånd. Senare i betänkandet återkommer utskottet till motionsförslag om internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd.

Ökningen av avräkningarna för flyktingmottagande under 2008 till 2,5 miljarder kronor beror enligt vad utskottet inhämtat från Regeringskansliet på kraftigt ökade kostnader för asylsökande från utvecklingsländer, främst Irak. OECD/DAC:s regler medger att kostnader för detta ändamål räknas som bistånd, något som tillämpas av Sverige sedan länge.

Utskottet framhåller att ramen för utgiftsområde 7 – alltså efter avräkningar – för 2008 ökar med 1,7 miljarder kronor jämfört med innevarande år och ställer sig bakom regeringens bedömning i fråga om avräkningar från biståndsramen för 2008.

Oppositionspartierna har som framgått lagt fram motionsförslag som skulle innebära en större medelstillelning till utgiftsområde 7 än vad som regeringen föreslagit. Vänsterpartiet respektive Miljöpartiet har fördelat medelstillskotten på anslag inom utgiftsområdet medan Socialdemokraterna inte lagt fram något förslag om hur medelstillskottet skulle fördelas på anslagsnivå.

Utskottet konstaterar att riksdagen på förslag av finansutskottet den 21 november 2007 beslutat om bl.a. hur utgifterna ska fördelas på utgiftsområden 2008 och därvid tagit ställning till regeringens förslag till ram för utgiftsområde 7 (bet. 2007/08:FiU1, rskr. 2007/08:30). Beslutet innebär att riksdagen avslagit oppositionspartiernas budgetalternativ.

¹ OECD/DAC använder inte termen avräkning från biståndsramen, det är ett budgettekniskt begrepp som Sverige använder eftersom vi har ett utgiftsmål om 1 % för biståndet som genomförs genom att en finansiell ram om 1 % av BNI budgeteras. OECD/DAC definierar i stället vad som är bistånd.

I detta sammanhang behandlar utskottet några motionsyrkanden med bärning på de båda nämnda anslagen och anslagsvillkor i regleringsbrev. I senare avsnitt i betänkandet tar utskottet upp en rad motionsförslag om biståndets allmänna inriktning och syfte, kvalitet och effektivitet m.m. I de sistnämnda motionsförslagen framställs såväl anslagspåverkande som icke anslagspåverkande yrkanden.

Utskottet anser att riksdagen bör bifalla regeringens förslag till fördelning på anslagen **8:1 Biståndsverksamhet** respektive **8:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)** och avvisar därmed Vänsterpartiets förslag om ökning på vart och ett av dessa anslag samt Miljöpartiets förslag om ökning av anslag 8:1.

Med anledning av motioner om ökat bistånd via partinära organisationer liksom till och via fackliga organisationer konstaterar utskottet att stödet genom svenska partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad i utvecklingsländer ökade från 45 miljoner kronor 2006 till 75 miljoner kronor 2007, vilket motsvarar en förstärkning med 66 %. Detta framgår av Sidans regleringsbrev.

I december 2006 beslutade regeringen om en betydande ökning av medlen till svenska partianknutna organisationer för deras arbete med att stödja demokratiska system i sina partnerländer. Utskottet ser positivt på regeringens strategi för stödet till uppbyggnad av demokratiska politiska system i utvecklingsländerna, inklusive till parlament, oberoende rättsväsende, politiska partier, enskilda organisationer och ombudsmannainstitut. Vad gäller stöd till biståndsinsatser genomförda av enskilda organisationer – dit fackligt anknutna organisationer räknas – beräknar regeringen enligt budgetpropositionen en nära nog oförändrad nivå 2008 jämfört med 2007.

Beträffande fackliga organisationer och bistånd noterar utskottet att Sida i oktober 2007 avrapporterat ett uppdrag i regleringsbrevet om vidtagna åtgärder och påbörjade initiativ för ökad samverkan med och användning av kompetensen hos det svenska näringslivet i form av enskilda företag, näringslivsorganisationer och fackliga organisationer. Uppdraget förtydligas genom en handlingsplan för samverkan med det svenska näringslivet i utvecklingssamarbetet.

Kraven på en egeninsats för frivilligorganisationers informationsarbete rörande biståndet behandlas i två motioner. Sida har på regeringens uppdrag genomfört en konsekvensanalys av vad sänkningen av kravet på egeninsats från 20 till 10 % inneburit för enskilda organisationers verksamhet och samtidigt utrett förutsättningarna för en nivellering av kravet på egeninsats. Uppdraget redovisades våren 2007 och frågan bereds nu i Regeringskansliet. Tidigare har ett undantag från kravet på egeninsats funnits avseende information i Sverige och insatser mot hiv/aids. Detta undantag gäller nu endast för redan ingångna avtal. Utskottet anser att det i Regeringskansliet pågående beredningsarbetet bör avvaktas.

Som framgått avvisas i en motion den i budgetpropositionen beräknade minskningen av medel för informationsinsatser 2008 på anslag 8:1 Biståndsverksamhet. Utskottet anser för sin del att avsatt summa, 35 miljoner kronor, är ett betydande belopp för en myndighets informationsinsatser och vill framhålla att medel för exempelvis detta ändamål måste vägas mot medel för fattigdomsbekämpning. Utskottet anser att regeringens beräkning är väl avvägd.

Motionsyrkandet om ett uppdrag till Sida att innefatta personer med funktionshinder och deras organisationer i biståndsinsatser ligger i linje med vad som redan i dag anges i myndighetens regleringsbrev. Enligt detta har Sida ett bemyndigande att lämna stöd till insatser för att främja funktionshindrade personers rättigheter i enlighet med FN:s konvention om funktionshindrade personers åtnjutande av de mänskliga rättigheterna.

Förslaget om att Sida ska ges ett särskilt mål avseende arbete att förhindra fel och missbruk i verksamheten föranleder utskottet att framhålla att detta kan anses vara en uppgift för samtliga myndigheter. Allmänna riktlinjer för myndighetsledningens ansvar i detta hänseende följer av myndighetsförordningen (2007:515).

Det måste emellertid understrykas att en viktig uppgift för Sida är att vidta effektiva åtgärder som förebygger oegentligheter och korruption i utvecklingssamarbetet. Utskottet välkomnar att Sida, till följd av ett uppdrag i regleringsbrevet för 2007, har lämnat en översiktlig redovisning av åtgärder som vidtagits i syfte att stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption, inklusive stöd till ratificering och tillämpning av FN:s konvention mot korruption. Effektiviteten i olika insatser inom området har granskats. Sida har även redovisat vidtagna åtgärder i syfte att förhindra att korruption förekommer i insatser finansierade med svenskt bistånd. Enligt vad utskottet erfarit från Utrikesdepartementet är avsikten att bl.a. Sidans rapport ska följas upp i myndighetens regleringsbrev för 2008.

I fråga om anslag **8:3 Nordiska Afrikainstitutet** delar utskottet regeringens uppfattning att institutet bör fortsätta att prioritera främjande av forskning om Afrika och samarbetet mellan nordiska och afrikanska forskare liksom informationsinsatser. Institutets policyrelaterade verksamhet har stor betydelse i verksamheten.

Vad gäller anslag **8:4 Folke Bernadotteakademien** konstaterar utskottet att myndigheten har till uppgift att genomföra sådan särskild utbildning och samträning som tillsammans med andra myndigheters insatser krävs för att förbereda personal för deltagande i internationella katastrof-, krishanterings- och fredsinsatser eller andra liknande uppdrag. Akademien ska, i samverkan med berörda myndigheter och andra organisationer, utveckla arbetssätt och metoder för effektiva och samordnade insatser. Den ska också vara nationell kontaktpunkt för det internationella samarbetet inom sitt verksamhetsområde.

Av budgetpropositionen framgår att regeringen vill ytterligare öka omfattningen av svenskt civilt deltagande i fredsfrämjande verksamhet. Utskottet välkomnar att Folke Bernadotteakademien fr.o.m. den 1 januari 2008 ska bidra till en mer sammanhållen hantering av Sveriges civila bidrag till internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser. Utskottet anser det viktigt att akademien även fortsatt verkar för genomförandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i enlighet med gällande handlingsplan.

Utskottet ser positivt på att Folke Bernadotteakademins konfliktförebyggande verksamhet ytterligare förstärks och ställer sig bakom regeringens förslag till anslag för myndigheten.

Från anslag **8:5 Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete** finansieras verksamhet som bidrar till uppbyggnad av god förvaltning och korruptionsbekämpning i länder som prioriteras i svenskt utvecklingssamarbete. Riksrevisionen har således ett eget anslag i statsbudgeten för internationellt utvecklingssamarbete, skilt från det anslag för internationell biståndsverksamhet som förvaltas av Sida, och har byggt upp egen administrativ kapacitet för det internationella utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen ska, i likhet med övriga myndigheter som bedriver internationellt utvecklingssamarbete, bedriva verksamheten i enlighet med målen för politikområdet respektive Sveriges politik för global utveckling. Medlen ska användas i enlighet med OECD/DAC:s definitioner av bistånd och verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med Parisöverenskommelsen om biståndseffektivitet och, i förekommande fall, Sveriges samarbetsstrategier för utvecklingssamarbete. Utskottet konstaterar att det i uppdraget till den parlamentariska utredningen om uppföljning av riksrevisionsreformen (dnr. 019-2470-06/07) ingår att granska omfattning och inriktning på Riksrevisionens verksamhet avseende internationellt utvecklingssamarbete. Utredningen, som tillsatts av riksdagen, ska vara slutförd senast den 1 november 2008.

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete – **anslag 8:6 Sadev** – inrättades i januari 2006. I institutets uppdrag ingår att göra utvärderingar av det svenska bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet, att genomföra analyser av det internationella utvecklingssamarbetet och utvecklingen i utvecklingsländer och att främja analys- och utvärderingskapacitet i samarbetsländerna. Institutet ska också sprida information om resultaten av utvärderingarna. Enligt utskottet utgör Sadevs verksamhet ett viktigt bidrag till arbetet med att förstärka styrningen inom utvecklingssamarbetet.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd omfattar politikområde 8 Internationellt utvecklingssamarbete och – som framgått ovan – fr.o.m. budgetåret 2008 även ett nytt politikområde, benämnt politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa. Till detta knyts anslag **49:1 Reformsamarbete i Östeuropa**. Miljöpartiet vill, som framgått, inte beräkna några medel för

anslaget. Utskottet delar inte Miljöpartiets uppfattning utan anser att regeringens förslag är väl avvägt. Anslaget, som ska användas för reformstöd till länderna i Östeuropa inklusive västra Balkan, Turkiet och södra Kaukasien, tillstyrks av utskottet. Nedan återkommer utskottet till regeringens förslag om mål för politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa.

Enligt utskottet är regeringens respektive Riksrevisionens styrelses förslag om ramanslag på utgiftsområde 7 för budgetåret 2008 (prop.yrk. 9 respektive 11) väl avvägda och utskottet tillstyrker dessa.

I budgetpropositionen begär regeringen flera bemyndiganden. Inget av de propositionsyrkanden som avser bemyndiganden har föranlett motionsförslag.

Som framgått föreslås i budgetpropositionen att riksdagen ska godkänna ett statligt garantiåtagande som inklusive tidigare ställda garantier ska uppgå till högst 990 000 000 kr 2008 för Nordiska investeringsbankens (NIB) miljöinvesteringsslån. Av budgetpropositionen framgår att eventuella infrianden av garantier finansieras av Riksgäldskontorets garantireserv. Regeringen bedömer att inga inbetalningar av garantiavgifter till garantireserven kommer att behöva göras de närmaste åren, varför något anslag för att finansiera sådana avgifter inte heller behöver föras upp på statsbudgeten. Utskottet tillstyrker regeringens förslag om garantier för NIB:s miljöinvesteringsslån (prop.yrk. 2).

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag om bemyndigande att under 2008 för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 49 502 000 000 kr under 2009–2021 (prop.yrk. 3).

Utskottet tillstyrker förslaget i budgetpropositionen om att bemyndiga regeringen att under 2008 för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet ställa ut garantier som inklusive tidigare ställda garantier uppgår till högst 12 583 100 000 kr (prop.yrk. 4). Huvuddelen av det aktuella beloppet avser biståndsgarantier för u-krediter.

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag om att under 2008 för ramanslag 8:1 Biståndsverksamhet besluta om att tillföra medel om 10 000 000 kr för ett uppdrag till Swedfund International AB avseende en särskild satsning på vissa investeringsområden (prop.yrk. 5).

Utskottet anser att regeringen ska bemyndigas att enligt mål och principer för utvecklingssamarbetet medverka vid bildandet av icke vinstdrivande bolag, stiftelser och liknande rättssubjekt i utvecklingsländer samt kunna lämna kapitaltillskott till sådana rättssubjekt som sammantaget under 2008 uppgår till högst 200 000 000 kr. Utskottet tillstyrker därmed aktuellt förslag i budgetpropositionen (prop.yrk. 6).

Utskottet ställer sig bakom förslaget i budgetpropositionen att bemyndiga regeringen att under 2008 för ramanslag 49:1 Reformsamarbete i Östeuropa besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 1 800 000 000 kr under 2009–2013 (prop.yrk. 8).

Utskottet noterar att det i budgetpropositionen anges att Riksrevisionen för Sida, Nordiska Afrikainstitutet, Folke Bernadotteakademien och Sadev har lämnat revisionsberättelser utan anmärkning. En uppföljning av regleringsbrev för budgetåret 2007 inom utskottets beredningsområde har redovisats vid ett utskottssammanträde.

Sammanfattningsvis anser utskottet att regeringens förslag om biståndsram, anslag och bemyndiganden inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd för budgetåret 2008 är väl avvägda och dessa tillstyrks av utskottet (*propositionsyrkandena 1–6, 8 och 9*). Också Riksrevisionens styrelses förslag är väl avvägda och dessa tillstyrks av utskottet (*propositionsyrkandena 10 och 11*). Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U264 (s), U265 (s) yrkande 3, U279 (v) yrkandena 2, 6 och 7, U280 (v), U289 (s) yrkande 1, U310 (fp) yrkande 4, U334 (mp) yrkandena 1–3, U336 (fp) yrkande 2, U342 (s), U345 (s) yrkandena 1, 4, 6 och 7, U365 (mp) samt Fi277 (s) yrkande 35*.

Landfokusering, kvalitet och effektivitet

Utskottets förslag i korthet

I avsnittet behandlar utskottet motioner om landfokusering, kvalitet och effektivitet i biståndet samt frågor om uppföljning, utvärdering och resultatredovisning.

Utskottet tar i avsnittet också upp två av regeringens faktrapromemorior – 2006/07:FPM79 respektive 2007/08:FPM6 – och noterar att dessa överlämnats till riksdagen ca 10 respektive ca 15 veckor efter publiceringen av det kommissionsförslag som ligger till grund för respektive promemoria. Utskottet konstaterar att en faktrapromemoria i normalfallet ska avlämnas inom ca 5 veckor. Utskottet utgår från att Regeringskansliet i framtiden kommer att beakta angivna tidsramar för överlämnande av faktrapromemorior.

Motionerna avstyrks.

Jämför reservation 2 (mp).

Motionerna

I några motioner lämnas synpunkter på den av regeringen förordade landfokuseringen i biståndet. En motion tar upp frågan om internkommunala partnerskap mellan nord och syd.

Socialdemokraterna framhåller i sin budgetmotion Fi277, dock utan att framställa något yrkande, att partiet är positivt till landfokusering i biståndet. Det var den dåvarande socialdemokratiska regeringen som skrev under Parisdeklarationen och som inledde arbetet med fokusering. I kommittémotion U345 (s) yrkande 10 invänder Socialdemokraterna mot att regeringen talar om fokus på fattigdomsbekämpning i biståndspolitiken om effekten av landfokuseringen i praktiken blir att Sverige kommer att ge mer i bistånd till Europa än till Asien, där över hälften av världens fattiga bor.

I yrkande 9 avvisar Socialdemokraterna regeringens snabba utfasning av biståndet till Ryssland. Partiet anser det viktigt med fortsatt stöd till utvecklingsinsatser som främjar ett öppet och demokratiskt samhälle. Ryssland behöver dialog, samarbete och stöd till en positiv utveckling.

Miljöpartiet förordar i kommittémotion U234 (mp) yrkande 2 fortsatt stöd till interkommunala partnerskap mellan nord och syd.

I den enskilda motionen U237 (mp) yrkande 2 föreslås Sverige i biståndsinsatserna lyfta fram frågan om sexuella minoriteters situation, demokrati och mänskliga rättigheter. Ett flertal länder som inte prioriterats genom regeringens landfokusering bör mot den bakgrunden komma i fråga som mottagare för bistånd.

Uppföljning och utvärdering av biståndsinsatserna, kvalitet samt resultatredovisning behandlas i flera motioner.

Socialdemokraterna vänder sig i kommittémotion U345 (s) yrkande 14 mot att biståndsministern målar upp en bild av att biståndet under den socialdemokratiska regeringsperioden kännetecknades av låg effektivitet och kvalitet och menar att denna bild är djupt felaktig. Partiet ökade inte bara kvantiteten på biståndet utan också kvalitetskraven, bl.a. genom att inrätta Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev).

Vänsterpartiet begär i partimotion U251 (v) yrkandena 10 och 11 en regelbunden redovisning av hur FN:s kvinnokonvention genomförs via utvecklingspolitiken. Sverige bör verka för att de multilaterala organisationer som får stöd genom svensk utvecklingspolitik regelmässigt redovisar på vilket sätt man genomfört FN:s kvinnokonvention i sitt arbete.

I den enskilda motionen U261 (c) yrkande 2 begärs att Sverige ställer krav på resultat och främjar demokratiska processer i samarbetsländerna.

I den enskilda motionen U290 (s) föreslås att högre krav ställs på arbete rörande jämställdhet i organisationer som får stöd av Sida. Möjligheterna att följa upp och utvärdera jämställdhetsinsatserna måste förbättras.

I den enskilda motionen *U319 (kd) yrkande 1* betonas att Sverige bör ställa tydliga krav på resultat när bistånd ges.

I den enskilda motionen *U336 (fp) yrkande 3* förespråkas kontinuerlig utvärdering för att kunna uppvisa resultat vad gäller stärkande av demokrati och mänskliga rättigheter.

I den enskilda motionen *U341 (s)* understryks vikten av bättre kvalitet i biståndet.

Två motioner tar upp frågor om att sprida kännedom om resultatet av biståndsinsatser.

I den enskilda motionen *U261 (c) yrkande 3* föreslås att regeringen uppdrar åt Sida att årligen redovisa biståndets resultat för den svenska allmänheten.

I den enskilda motionen *U319 (kd) yrkande 4* anförs att Sida årligen bör redovisa biståndets resultat på ett lättillgängligt sätt.

Utskottets överväganden

Landfokusering och koncentration av biståndsinsatser

Frågor om koncentration av de svenska biståndsinsatserna till färre länder, områden och sektorer liksom om arbetsfördelning och samarbete med andra givare har diskuterats under lång tid, såväl på nationell som på internationell nivå. Samtidigt har, som konstateras i budgetpropositionen, det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet under ett antal år expanderat till alltfler länder och sektorer utan att någon samlad bedömning har gjorts av ”var vi ska vara och varför”, som det uttrycks i budgetpropositionen. Sverige bedriver i dag bilateralt utvecklingssamarbete med totalt 125 länder, varav 67 anses innefatta insatser av mer personalintensivt slag och volymmässig omfattning.

I ställningstagandena för fyra år sedan om Sveriges politik för global utveckling (bet. 2003/04:UU3) välkomnade utrikesutskottet ett breddat och mer flexibelt ländersamarbete och konstaterade att Sverige ska kunna samarbeta med alla länder där det är meningsfullt och att formerna för samarbetet kan variera. I vissa utvecklingsländer, menade utskottet, kan utvecklingssamarbetet vara långsiktigt medan det i andra länder kan ha ett kortare perspektiv och främst kanaliseras genom enskilda organisationer. Alltfler insatser borde göras tillsammans med andra givare.

I det nämnda betänkandet från 2003 framhöll utskottet i fråga om landkoncentration att ”det bilaterala samarbetet som har stor bredd, omfattande flera olika insatsområden i ett och samma land, bör vara begränsat till färre länder av praktiska skäl, t.ex. resurstillgång och organisation, än vad som varit fallet hittills”. Riksdagen fattade 2003 beslut om Sveriges politik för global utveckling i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2003/04:112).

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet från 2005 har stor betydelse för det svenska utvecklingssamarbetet. Som framhålls i budgetpropositionen handlar genomförandet av deklarationen bl.a. om att begränsa varje givares insatser till färre sektorer och färre samarbetsländer. Utskottet värdesätter den samsyn som råder kring vikten av att genomföra effektivisering och samordning i Parisdeklarationens anda och anser att koncentrationen bidrar till Sveriges uppfyllande av målsättningarna i deklarationen.

OECD/DAC förespråkade i sin senaste granskning av Sveriges utvecklingssamarbete koncentration av de svenska biståndsinsatserna. I kommitténs rekommendationer i rapporten DAC Peer Review Sweden (publicerad hösten 2005) uppmuntrades Sverige till ”fortsatt arbete mot en mer strategiskt selektiv koncentration av länder och sektorer, i överensstämmelse med Sveriges politik för global utveckling”.

Utskottet ser positivt på att biståndsministern under förra riksmötet vid föredragningar i utrikesutskottet redovisat förberedelsearbetet inför den landfokusering som presenteras i budgetpropositionen för 2008. Även under beredningen av detta betänkande har biståndsministern vid ett utskottssammanträde redogjort för bl.a. regeringens prioriteringar inom utvecklingspolitiken.

Av budgetpropositionen framgår att det bilaterala utvecklingssamarbetet fokuseras till drygt 30 regelrätta samarbetsländer. Utskottet har noterat att företrädare för regeringen, exempelvis genom debattartiklar och medverkan i konferenser, sökt nå en bred samhällelig förankring av landfokuseringen.

Som redovisas i budgetpropositionen indelar regeringen de drygt 30 länder med vilka Sverige ska bedriva bilateralt utvecklingssamarbete i tre kategorier:

- Länder med vilka Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete.
Afrika: Burkina Faso, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia; *Asien:* Bangladesh, Kambodja; *Latinamerika:* Bolivia.
- Länder och områden i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete.
Afrika: Burundi, DR Kongo, Liberia, Sierra Leone, Somalia, Sudan; *Asien:* Afghanistan, Östtimor; *Mellanöstern:* Irak, Västbanken-Gaza; *Latinamerika:* Colombia, Guatemala.
- Länder och områden i Östeuropa med vilka Sverige ska bedriva reformsamarbete.
Europa: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Makedonien, Moldavien, Serbien, Turkiet, Ukraina.

Det överordnade målet för allt svenskt utvecklingssamarbete i de båda förstnämnda kategorierna – som avser politikområdet Internationellt utvecklingssamarbete – är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Målet för den tredje kategorin, som avser

politikområdet Reformsamarbete i Östeuropa, återkommer utskottet till i ett särskilt avsnitt senare i betänkandet. Fokus på demokrati och mänskliga rättigheter stärks i alla tre kategorierna.

I budgetpropositionen klargörs att humanitärt respektive multilateralt bistånd, bidraget till enskilda organisationer som ingår i ramorganisationernas verksamhet, vissa delar av det s.k. forskningsstödet samt vissa andra mindre resurskrävande biståndsformer inte kommer att beröras av landfokuseringen eftersom dessa former av bistånd bedrivs enligt andra principer än vad som gäller för det landrelaterade biståndet. Utskottet noterar att det i budgetpropositionen – utöver ovan nämnda 30-tal länder för bilateralt samarbete – också anges ett antal stater där andra former av samarbete ska kunna bedrivas. Det gäller länder där Sverige ska bedriva demokrati- och MR-främjande insatser i alternativa former, utfäsningsländer där Sverige ska bedriva selektivt samarbete respektive utfäsningsländer där relationerna främjas på annat sätt än via det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Regeringen betonar att landfokuseringen inte är någon besparingsåtgärd utan syftar till att främja ett effektivare utvecklingssamarbete i de berörda länderna. Denna uppfattning delas av utskottet. Utskottet delar regeringens bedömning att en koncentration av biståndet till färre länder innebär att den svenska biståndsförvaltningen kan rationaliseras, vilket ger förutsättningar för högre kvalitet i verksamheten, såväl i Sverige som i fält.

Som framgått förespråkas i en motion fortsatt stöd till interkommunala partnerskap mellan nord och syd. Utskottet vill här peka på möjligheterna till biståndsfinansierad aktörssamverkan – exempelvis mellan kommuner och samarbetsparter i låg- och medelinkomstländer – vilken beskrivs i budgetpropositionen. För de länder som fasas ut från bilateralt utvecklingssamarbete kan det svenska engagemanget ta sig nya uttryck. För selektivt samarbete inom prioriterade områden som miljö och demokrati och mänskliga rättigheter kommer begränsad finansiering att kunna lämnas från biståndsbudgeten för samverkan avseende ett antal angivna länder i syd.

I en motion uttrycks förhågor för att biståndsinsatser i Europa ska få större omfattning än motsvarande insatser i Asien. Utskottet konstaterar att det i budgetpropositionen för 2008 beräknas ca 1,7 miljarder kronor för bistånd i Asien och 1,2 miljarder kronor för biståndsinsatser i Östeuropa. I båda fallen avses bistånd (ODA). Enligt vad utskottet inhämtat från Utrikesdepartementet beräknas för Östeuropa därutöver icke-ODA-insatser för ca 0,2 miljarder kronor. Utöver de medel som nämnts lämnas även bistånd via enskilda organisationer till humanitära insatser m.m. framför allt till Asien.

När det gäller motionskritiken mot utfäsningsen av biståndet till Ryssland erinrar utskottet om att nedtrappningen aviserats såväl i förra årets budgetproposition som i 2007 års vårproposition. Inga motionsförslag väcktes då i frågan.

Regeringen skrev i förra årets budgetproposition: ”Till följd av den gynnsamma ekonomiska utvecklingen i Ryssland minskar det svenska utvecklingssamarbetet med landet och en gradvis övergång sker till ett grannlandssamarbete grundat på ömsesidiga intressen. Inom en totalt sett minskande ram kommer insatser som främjar utvecklingen av det civila samhället i Ryssland och insatser för återuppbyggnad och försoning i norra Kaukasien inklusive Tjetjenien vara en ökande del av samarbetet. Insatser för Östersjöns miljö kommer att vara prioriterade.”

Av den citerade texten framgår att Sverige även fortsättningsvis kommer att bedriva samarbete med Ryssland på några prioriterade områden. Miljö- och kärnsäkerhetssamarbetet bör fortsätta bl.a. av ett svenskt egenintresse när det gäller närmiljön och likvärdiga villkor i regionen, även om utvecklingssamarbetet med Ryssland avvecklas i andra delar. Enligt vad utskottet erfårit gäller miljöåtgärderna bl.a. avloppsrening i S:t Petersburg och Kaliningrad samt förbättrad säkerhet i kärnkraftverk i Sveriges närområde och omhändertagande av radioaktivt avfall på Kolahalvön. När det gäller mänskliga rättigheter har människorättsorganisationer och särskilt sådana som rapporterar kring situationen i Tjetjenien allt svårare att verka i Ryssland. Det ligger i Sveriges intresse att stödja sådana organisationer, inte minst med tanke på vikten av demokrati och mänskliga rättigheter i vårt närområde. Delar av de fortsatta samarbetsområdena avser inte bistånd enligt OECD/DAC:s definition, och medel för dessa har i budgetförslaget förts till direkt berörda utgiftsområden.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U234 (mp) yrkande 2*, *U237 (mp) yrkande 2* samt *U345 (s) yrkandena 9 och 10*.

I anslutning till vad utskottet anført ovan om landkoncentration kan nämnas att det inom EU i december 2005 antogs ett dokument om europeiskt samförstånd om utveckling (EUT C 46, 24.2.2006). Därefter har flera kommissionsförslag lagts fram i syfte att konkretisera och genomföra unionens nya utvecklingspolitik.

Kommissionen tar i meddelandet KOM [2007] 72 EU:s uppförandekodex för arbetsfördelningen inom området utvecklingspolitik upp olika aspekter på hur EU-givarnas åtgärder bättre ska kunna komplettera varandra och hur arbetsfördelningen mellan givarna ska kunna förbättras. Den bidrar därmed till att konkretisera Parisdeklarationen. Arbetet med ökad arbetsdelning och komplementaritet ska utgå från samländarnas ledarskap. Kodexen avses vara inkluderande och skapa möjligheter för att bjuda in andra givare att följa uppförandekodens principer.

Kodexen bygger i huvudsak på elva principer om arbetsdelning och komplementaritet som EU-givarna (både medlemsstaterna och kommissionen) förbinder sig att följa. Komplementaritet och arbetsdelning omfattar i EU:s terminologi: 1) en arbetsdelning mellan givarna i ett visst land (*in-country*

complementarity) 2) en ökad landkoncentration (*cross-country complementarity*) och 3) en utökad specialisering av de olika givarnas utbud (*cross-sector complementarity*).

Kommissionsmeddelandet behandlas i Regeringskansliets faktagromemoria 2006/07:FPM79 EU:s uppförandekod för arbetsfördelning på området utvecklingspolitik. Utskottet noterar att faktagromemorian är daterad ca 10 veckor efter att kommissionsmeddelandet publicerades.

Utskottet har ovan berört EU:s prioritering av utvecklingssamarbetet med Afrika. Kommissionen publicerade i juni 2007 meddelandet Från Kairo till Lissabon – Ett strategiskt partnerskap mellan EU och Afrika (KOM [2007] 357) med förslag om utveckling av ett strategiskt partnerskap med Afrika. Kommissionen föreslår i meddelandet – inför EU–Afrikatoppmötet i Lissabon den 8–9 december 2007 – initiativ på fem områden. Dessa är energi, klimatförändringar, migration, mobilitet och arbetstillfällen, demokratisk samhällsstyrning respektive en gemensam politisk och institutionell arkitektur för EU och Afrika.

Regeringen har i oktober 2007 till riksdagen överlämnat faktagromemoria 2007/08:FPM6 Meddelande om EU–Afrikastrategin (Från Kairo till Lissabon). Utskottet noterar att faktagromemorian överlämnats till riksdagen ca 15 veckor efter publiceringen, vilket ska jämföras med den angivna tidsramen på i normalfallet ca 5 veckor efter kommissionens offentliggörande av det dokument som ligger till grund för en faktagromemoria. Utskottet konstaterar att ett antal förberedande möten inför toppmötet, däribland institutionella förhandlingar mellan företrädare för EU och Afrikanska unionen, ägt rum sedan försommaren 2007. Vid den tidpunkt då faktagromemorian inkom till riksdagen synes huvuddelen av de förberedande mötena ha ägt rum. Utskottet utgår från att Regeringskansliet i framtiden kommer att beakta angivna tidsramar för överlämnande av faktagromemorior.

Kvalitet och effektivitet

Av budgetpropositionen framgår att regeringen vidtagit en rad åtgärder för att få till stånd ett effektivare utvecklingssamarbete. Förutom landfokusering och sektorskoncentration har en heltäckande styrmodell för det samlade utvecklingssamarbetet beslutats av regeringen. Den innebär bl.a. att beslut om övergripande policy och strategier för utvecklingssamarbetet med ökad tydlighet ska tas av regeringen. När det gäller åtgärder för att effektivisera utvecklingssamarbetet vill utskottet i detta sammanhang också nämna att en strategi för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete beslutats av regeringen. Utskottet återkommer nedan till denna.

Ett antal motioner tar upp frågor med anknytning till kvalitet och effektivitet, uppföljning och utvärdering av biståndsinsatserna samt resultatredovisning.

Utskottet anser att det är viktigt att fortlöpande söka finna svar på frågan om hur utvecklingssamarbetet på bästa sätt kan bidra till att främja fattigdomsminskning i samarbetsländerna. Det gäller att söka identifiera sätt att nå allt bättre resultat. Här är uppföljning och utvärdering liksom erfarenhetsutbyte inte minst med mottagare och andra givare av stor vikt. I sammanhanget vill utskottet understryka vikten av konsuppladad statistik, något som också betonades av biståndsministern vid hennes medverkan i utrikesutskottet den 13 november 2007.

Regeringen gör i budgetpropositionen bedömningen att resultaten av det svenska utvecklingssamarbetet ofta är goda på insatsnivå. Måluppfyllelsen har varit hög för huvuddelen av de insatser som utvärderats under det senaste året. Det nu pågående förändringsarbetet syftar bl.a. till mer effektiva styr- och arbetsformer. Utskottet välkomnar ambitionen att genom dessa förändringar åstadkomma helhetssyn, höjd effektivitet och bättre resultatredovisning av det samlade svenska utvecklingssamarbetet.

En central komponent i regeringens åtgärder för att förbättra styrningen och resultatredovisningen för det samlade utvecklingssamarbetet är att redovisa biståndets resultat på ett tydligt och transparent sätt. Att kunna visa hur biståndet konkret bidrar till fattigdomsminskning är viktigt för att motivera ett generöst bistånd och för att över tiden säkerställa lärande och ett ständigt förbättringsarbete såväl inom den svenska biståndsförvaltningen som inom samarbetsländernas förvaltningar. Utskottet noterar att regeringen enligt budgetpropositionen avser att – baserat på bättre redovisning från myndigheterna – i en särskild årlig skrivelse till riksdagen redogöra för resultaten inom utvecklingssamarbetet. Utskottet ser positivt på regeringens ambition att förbättra resultatredovisningen.

I sammanhanget kan nämnas att den statliga Styrtredningen i november 2007 avlämnat ett betänkande som behandlar styrningen av förvaltningen (SOU 2007:75).

Utskottet redovisade i 2005 års budgetbetänkande (bet. 2005/06:UU2) en uppföljning som utskottet låtit utföra av det multilaterala utvecklingssamarbetet. I betänkandet redovisade utskottet också sina överväganden med anledning av studien. Det är enligt utskottet positivt att satsningar på förstärkt kvalitet och styrning inom det multilaterala utvecklingssamarbetet nu genomförs av regeringen. Den strategi för multilateralt utvecklingssamarbete som beslutats 2007 syftar till att säkra kvaliteten och förstärka styrningen av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet och gäller för Regeringskansliet och myndigheter som samverkar med FN-systemet eller de multilaterala finansieringsinstitutionerna. I den s.k. multistrategin slås fast att relevans och effektivitet ska vara huvudkriterier för kanalisering av utvecklingsresurser till multilaterala organisationer.

Senare i detta betänkande redovisas en studie som utskottet låtit göra av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik.

I anslutning till vad som anförts här om uppföljning och utvärdering vill utskottet också nämna att Riksrevisionen som ett led i effektivitetsrevisionen inom utrikesutskottets beredningsområde i oktober 2007 publicerat granskningsrapporten (RiR 2007:20) Oegentligheter inom bistånd. Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?

Utrikesutskottet beslutade för två år sedan att föreslå Riksrevisionen att ta upp frågan om bistånd genom icke-statliga organisationer till granskning. Som ett led i beredningen i detta betänkande av budgetförslagen inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd har utskottet inhämtat preliminära synpunkter på och kommentarer om rapporten. Detta har skett genom medverkan vid utskottssammanträden av riksrevisorn Lennart Grufberg med medarbetare respektive företrädare för den granskade myndigheten Sida och två s.k. ramorganisationer – Forum Syd och Svenska Missionsrådet – vilka drivit projekt som tas upp i Riksrevisionens granskning. Enligt vad utskottet inhämtat från Riksrevisionen har myndighetens styrelse vid sitt sammanträde den 14 november 2007 beslutat att göra en formell framställning till regeringen med anledning av granskningsrapporten.

Två motioner behandlar uppföljning av jämställdhetsinsatser respektive av hur FN:s kvinnokonvention genomförs via Sveriges utvecklingspolitik och av de multilaterala organisationer som får svenskt stöd.

En av regeringens tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet under mandatperioden är främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling. Senare i betänkandet återkommer utskottet till denna prioritering. Sida har hösten 2007 avrapporterat ett uppdrag enligt regleringsbrevet och redovisat hur arbetet framskrider med att genomföra utvecklingssamarbetet inom de för 2007 prioriterade ämnesområdena, däribland kvinnors villkor och jämställdhet. Redovisningen ska utgöra grund för dialog mellan Sida och UD inför verksamhetsåret 2008.

Sverige fortsätter att vara aktivt pådrivande i de internationella organisationerna när det gäller kvinnors rättigheter. De multilaterala organisationernas främsta uppgift när det gäller att främja efterlevnad av FN:s kvinnokonvention och andra instrument för mänskliga rättigheter är dels att bistå med kapacitets- och institutionsuppbyggnad så att stater kan leva upp till de åtaganden man gjort vid ratificeringen, dels att uppmuntra staten att fullgöra sin rapporteringsskyldighet enligt konventionen. Som exempel kan nämnas att för UNDP är kapacitetsuppbyggnad en central del i arbetet med god samhällsstyrning samtidigt som jämställdhet och stärkande av kvinnors ställning är en uttalad tvärssektoriell dimension i verksamheten. Till UNDP:s strategiska plan finns knuten konkreta resultatindikatorer som ska avrapporteras. Motsvarande gäller för FN:s befolkningsfond (Unfpa) där FN:s kvinnokonvention och handlingsprogrammet från Kairokonferensen är väl integrerade i strategiska ramverk och uppföljningar.

Att Sida ska redovisa biståndet och dess resultat för en bred krets föreslås i två motioner.

Utskottet erinrar om att målet 2007 för Sidas verksamhetsgren Information är ett ökat intresse för och ökad kunskap om Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Sida ska särskilt lyfta fram biståndets resultat i sin kommunikation. Här har Sidas hemsida självfallet stor betydelse. Under 2007 har Sida också anordnat Öppet hus i sina lokaler i Stockholm respektive Visby (Östersjöenheten). Dit har allmänheten välkomnats genom bl.a. annonsering i dagspressen. I Stockholm medverkade ett 70-tal personer som arbetar för Sida utomlands eller i Stockholm och berättade och svarade på frågor om svenskt utvecklingssamarbete och myndighetens verksamhet.

I Sidas årsredovisning redogör myndigheten för resultat av opinionsundersökningar om intresset för, kunskapen om och inställningen till det internationella utvecklingssamarbetet och millenniemålen. I sammanhanget vill utskottet också framhålla de informationsinsatser som genomförs av enskilda organisationer. Sida rapporterar i årsredovisningen även övergripande om dessa.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U251 (v) yrkandena 10 och 11, U261 (c) yrkandena 2 och 3, U290 (s), U319 (kd) yrkandena 1 och 4, U336 (fp) yrkande 3, U341 (s) samt U345 (s) yrkande 14.*

Mål för politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till mål för politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa. Målet för det nya politikområdet föreslås vara: stärkt demokrati, rättvisa och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder.

Utskottets överväganden

Ett nytt politikområde, Reformsamarbete i Östeuropa, införs fr.o.m. 2008. Detta aviserade regeringen i 2007 års vårproposition, vilken behandlats av finansutskottet (prop. 2006/07:150, bet. 2006/07:FiU20, rskr. 2006/07:220).

I budgetpropositionen klargörs att politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa består av ett anslag och omfattar reformsamarbete i Östeuropa genom Sida, Svenska institutet, Statens kärnkraftinspektion, Statens strålskyddsinstitut och Regeringskansliet. Politikområdet finansieras från biståndsramen. Av vårpropositionen framgick att verksamheten under anslaget utgörs av insatser som av OECD/DAC definieras som bistånd.

I budgetpropositionen för 2008 föreslår regeringen att målet för det nya politikområdet ska vara följande: stärkt demokrati, rättvisa och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder. Ingen motion har väckts med anledning av förslaget.

Bakgrunden till att regeringen beslutat om ett nytt politikområde är enligt vad som angavs i vårpropositionen de senaste årens reformer och utveckling i Östeuropa, inklusive västra Balkan, som bl.a. har inneburit minskande fattigdom. Samtidigt har EU-närmandet, med undantag för staterna i Centralasien som saknar medlemsperspektiv, fått en central betydelse för ländernas utvecklings- och reformpolitik.

Utskottet instämmer i regeringens uppfattning att det är väsentligt att EU:s utvidgning fortsätter, och samarbetsländernas egna ansträngningar att orientera sig mot EU måste stödjas. EU-närmandet utgör ett kraftfullt instrument för fattigdomsbekämpning. Verksamheten inom politikområdet bör bidra till att nå målet för Sveriges politik för global utveckling, att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

Med det anförda tillstyrker utskottet regeringens ovan redovisade förslag till mål för politikområde 49 (*propositionsyrkande 7*).

Frågor om biståndets syfte och inriktning m.m.

Utskottets förslag i korthet

I avsnittet behandlar utskottet motioner om demokrati och mänskliga rättigheter, främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, homo-, bi- och transsexuella samt hiv och aids.

Utskottet redovisar i avsnittet också sina ställningstaganden till motioner om miljö och klimat, handel, vissa övriga frågor om syfte och inriktning på utvecklingsbiståndet samt till motioner om humanitärt bistånd och internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd.

Motionerna avstyrks.

Jämför reservationerna 3 (mp), 4 (mp), 5 (mp), 6 (s, v, mp) och 7 (v) samt särskilt yttrande 4 (mp).

Motionerna

Demokrati och mänskliga rättigheter

I den enskilda motionen *U310 (fp) yrkandena 1–3* förespråkas studier av korruptionens kostnader i ett utvecklingsperspektiv och stöd till frivilligorganisationer i arbetet mot korruption i tredje världen. Kampen mot korruption bör vara en central del i svensk utvecklingspolitik.

I den enskilda motionen *U319 (kd) yrkande 3* betonas vikten av att folkrörelsernas erfarenheter och kompetens tas till vara i biståndsinsatserna. I samarbetsländerna kanaliseras folkrörelser stöd till lokala krafter som på ett effektivt sätt kan arbeta för demokrati och mänskliga rättigheter. Svenska folkrörelser kan bistå med konkreta erfarenheter från samarbetsländer, vilket stärker möjligheterna att fatta välgrundade politiska beslut. De kan också sprida information och kunskap om fattiga människors levnadsvillkor och biståndets möjligheter att skapa engagemang bland privatpersoner i Sverige.

Främjande av jämställdhet, kvinnors roll i utveckling

Socialdemokraterna framhåller i kommittémotion *U345 (s) yrkande 2* att svenskt bistånd ska bidra till att öka kvinnors möjlighet att styra sina liv och påverka det egna landets utveckling.

Vänsterpartiet anser enligt partimotion *U251 (v) yrkande 5* att Sverige inom ramen för utvecklingssamarbetet ska arbeta för att stärka kvinnors organisering och fackliga rättigheter i exportfrizoner.

Miljöpartiet understryker i kommittémotion *U316 (mp) yrkande 4* nyttan av mikrokrediter för investeringar i lokala jordbruksprogram och landsbygdsutveckling. Enligt *yrkandena 8 och 9* bör Sverige i det internationella samarbetet verka för ökat stöd till mikrokrediter och andra former av krediter till kvinnor liksom för ökat stöd till kvinnors lagliga rättighet att äga mark, kapital och identitetshandlingar. I motionens *yrkande 7* förespråkar Miljöpartiet större fokusering i svenska biståndsinsatser på att tillgodose kvinnors tillgång till rent vatten.

I den enskilda motionen *U268 (s)* efterfrågas starkare politisk styrning och uppmärksamhet till stöd för uppbyggnad av kvinnojourer inom biståndssamarbetet.

I den enskilda motionen *U269 (s)* förespråkas starkt stöd till Unifem.

I den enskilda motionen *U318 (kd) yrkandena 1 och 2* begärs en utredning av om volymen av mikrokrediter ska ökas i svenskt utvecklingssamarbete. Även frågan om valutasäkring i samband med att mikrokrediter bör utredas.

I den enskilda motionen *U344 (kd) yrkandena 6 och 7* förespråkas att svenskt bistånd i ökad grad riktas till kvinnor och att kvinnors ekonomiska ställning därvid stärks genom mikrokrediter.

Frågor om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, homo-, bi- och transsexuella samt hiv/aids

Socialdemokraterna ser enligt kommittémotion *U349 (s) yrkande 12* Sidas handlingsplan för HBT-frågor som ett steg på vägen för att lyfta upp HBT-perspektivet i svensk utrikespolitik. Partiet förutsätter att regeringen redovisar till riksdagen hur arbetet med handlingsplanen fortlöper och hur man avser att gå vidare med dessa frågor (*yrkande 29*).

Vad gäller SRHR-frågor framhåller Socialdemokraterna rätten till säkra och lagliga aborter samt att Unfpa ska få fortsatt stöd från Sverige (*yrkandena 13 och 14*). Det är enligt *yrkande 16* angeläget att biståndet stärker kvinnors ställning och rättigheter.

I Socialdemokraternas kommittémotion *U354 (s) yrkandena 23 och 24* förslås fortsatt stöd till Un aids i kombination med bredare SRHR-insatser samt ökad tillgång till effektiv bromsmedicin anpassad för barn.

Vänsterpartiet föreslår i partimotion *U251 (v) yrkandena 7 och 8* att Sverige ska verka för att alla mottagare av bilateralt bistånd utvecklar nationella handlingsprogram för arbetet med SRHR utifrån det handlingsprogram som antogs vid Kairokonferensen 1994 och att kvinnor och ungdomar finns med i utformningen och genomförandet av sådana program. Partiet begär enligt *yrkande 9* att minst 10 % av biståndet ska öronmärkas för SRHR-insatser. I utvecklingssamarbetet bör fokus läggas på att förhindra rekrytering för sexuell exploatering (*yrkande 13*).

Beträffande HBT-frågor förespråkar *Vänsterpartiet* i partimotion *U279 (v) yrkande 1* förstärkta insatser inom utvecklingssamarbetet samt utvärdering av arbetet med Sidas handlingsplan för HBT-frågor.

Miljöpartiet anser enligt partimotion *2006/07:So463 (mp) yrkande 34* att bistånd ska kunna kopplas till HBT-rättigheter.

I den enskilda motionen *U237 (mp) yrkande 1* understryks behovet av att inom biståndsarbetet lyfta fram HBT-frågorna.

I den enskilda motionen *U252 (s)* förordas ökat stöd till SRHR-insatser.

I den enskilda motionen *U266 (s) yrkandena 1 och 2* påtalas behovet av fokus på sexuell och reproduktiv hälsa i det svenska biståndet. Sverige bör verka för att även internationella biståndsprojekt, organiserade av FN och EU, inriktas på sexuell och reproduktiv hälsa.

I den enskilda motionen *U270 (s)* begärs att Sverige tar strid för aborträtten i världen genom att aktivt förespråka sexualupplysning, preventivmedel samt säkra och fria aborter. Motsvarande förslag framförs i den enskilda motionen *U288 (s)*.

I den enskilda motionen *U304 (fp) yrkande 31* konstateras att Sverige ger bistånd till utvecklingsländer där grundläggande mänskliga rättigheter för homosexuella, bisexuella och transpersoner kränks systematiskt. Motionärerna anser att Sverige i samband med biståndsgivning ska ta upp en diskussion med berört land kring mänskliga rättigheter, och då även HBT-personers grundläggande rättigheter. Målsättningen i Sidas handlingsplan för HBT-frågor är alltför passiv och måste förbättras.

I den enskilda motionen *U335 (kd) yrkande 3* begärs att Sverige i ökad utsträckning bör fokusera biståndsarbetet på att bygga upp fungerande hälso- och sjukvårdssystem och infrastruktur för svårt hivdrabbade länder. I *yrkandena 4–6* betonas att kopplingen mellan fattigdom och hivspridning

måste tydliggöras i utvecklingsarbetet. En förutsättning för att bekämpa hiv/aids är att kvinnans status höjs. Sverige bör agera som pådrivare och opinionsbildare i bilaterala dialoger med länder som är svårt utsatta för hiv/aids-spridningen i syfte att föra upp hiv/aids-frågan på högsta politiska nivå. Motionärerna framhåller i *yrkande 8* att det är viktigt att använda nätverk via kyrkor och andra organisationer för att effektivisera kampen mot hiv/aids. En bred strategi förordas enligt *yrkande 12*, inkluderande både kondomer och förändrat sexualbeteende för att hejda smittspridningen. Sexualundervisning i skolan och vikten av att involvera ungas organisationer i arbetet mot hiv/aids framhålls i *yrkande 14*. Stöd bör lämnas till utvecklingen av mikrobicider (*yrkande 15*).

I den enskilda motionen *U375 (mp, m, c, kd, v, fp)* framhålls att Sverige bör arbeta aktivt för att utöka rätten och tillgängligheten till abort för kvinnor i världen.

I den enskilda motionen *U376 (mp, v, fp)* begärs att Sveriges insatser på SRHR-området ska öka till minst 10 % av biståndsbudgeten.

Miljö och klimat

Socialdemokraterna slår i partimotion *MJ412 (s)* *yrkande 4* fast att det är de fattiga som är mest utsatta för de negativa effekterna av västvärldens snabbt accelererande välstånd. Biståndet till fattiga länder måste därför miljö- och klimatsäkras. Långsiktig ekonomisk tillväxt kan inte skapas utan att miljön förbättras och vice versa. Valet mellan att ge bistånd för fattigdomsarbete eller för miljöarbete existerar inte längre – det handlar om båda delarna. Motsvarande yrkanden framförs i kommittémotion *U345 (s)* *yrkande 8*.

Vänsterpartiet betonar i partimotion *U279 (v)* *yrkande 3* att satsningar på klimatåtgärder inte får tas som förevändning i nord för att man med biståndsmedel finansierar egna åtaganden enligt Kyotoprotokollet. En sådan finansiering skulle innebära att världens fattiga bestraffades dubbelt, först genom klimatförändringar de inte gett upphov till och därefter genom uteblivet bistånd.

I partimotion *T327 (v)* *yrkande 10* förespråkar *Vänsterpartiet* att Sverige genom exempelvis biståndsmedel medverkar till uppbyggande av institutionell kapacitet i fattigare länder för att dessa ska kunna säkerställa efterlevnaden av certifieringssystem för biobränslen.

Miljöpartiet anser enligt kommittémotion *U316 (mp)* *yrkande 6* att Sverige i det internationella samarbetet ska verka för ökat stöd till skolmatsprogram med lokalt producerade livsmedel.

I den enskilda motionen *U284 (s)* begärs en omfattande biståndssatsning på svenskt tekniskt stöd till länder med stora miljöproblem.

Handel

I den enskilda motionen U238 (m) förespråkas bistånd genom handel med Colombia.

I den enskilda motionen U289 (s) yrkande 2 föreslås ökad inriktning på kooperativt företagande i biståndsinsatserna.

Vissa övriga frågor om syfte och inriktning på utvecklingsbiståndet

Socialdemokraterna redovisar i kommittémotion U345 (s) yrkande 3 sin syn på biståndets syfte och framhåller att bistånd kan, rätt använt, vara en katalysator för ökad utbildning, jämlikhet och framtidstro, men också bidra till att bekämpa korrumpierade odemokratiska styrelseskick. I kommittémotion U354 (s) yrkandena 12 och 13 begär *Socialdemokraterna* fortsatt tydligt fokus på utbildningssektorn i svensk utvecklingspolitik och särskild inriktning på flickors rätt till utbildning. Unicef och dess viktiga arbete bör enligt yrkande 1 i den sistnämnda motionen prioriteras i svenskt utvecklingsarbete.

Partiet anser enligt motion U345 (s) yrkande 13 att balansen mellan det bilaterala och det multilaterala biståndet har förändrats utan någon ordentlig diskussion. Partiet ifrågasätter detta och framhåller att man under förra mandatperioden initierade en översyn av det multilaterala biståndet. I den sistnämnda motionens yrkande 11 framhålls att biståndsmedel inte ska bekosta militära insatser.

I den enskilda motionen U246 (s) understryks att Sverige bör fortsätta, och öka, biståndssamarbetet med burmesiska oppositionsgrupper som i och utanför Burma arbetar med bl.a. demokratiutveckling, hiv/aids-problem samt kvinnors och barns rättigheter.

I den enskilda motionen U374 (mp) förespråkas att Sverige i områden med stora svenska militära insatser i princip ska ge lika mycket i bistånd som satsas på den militära insatsen.

Humanitärt bistånd

I den enskilda motionen U372 (v, c, kd, fp, m, s, mp) begärs att Sverige i internationella organ och i bilaterala kontakter verkar för att utbildning prioriteras inom det humanitära biståndet.

I den enskilda motionen U317 (s) yrkande 2 förordas insatser för att förbättra den humanitära situationen i flyktingläger genom ökade anslag till World Food Programme och UNHCR.

Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd

Socialdemokraterna anser enligt kommittémotion U345 (s) yrkande 12 att OECD/DAC:s regelverk inte ska öppnas för militära inslag.

Vänsterpartiet förespråkar i partimotion U279 (v) yrkande 5 att Sverige inom OECD/DAC ska arbeta för att skuldaavskrivningar inte räknas som bistånd. *Vänsterpartiet* anser enligt yrkande 4 att Sverige inom OECD/DAC ska arbeta för att åtaganden enligt Kyotoprotokollet inte räknas som utvecklingssamarbete.

Miljöpartiet begär i kommittémotion U233 (mp) att Sverige internationellt inte ska driva frågan om att biståndsmedel ska kunna användas till militära ändamål.

Utskottets överväganden

Demokrati och mänskliga rättigheter

Demokrati och mänskliga rättigheter samt korruptionsbekämpning behandlas i några motionsförslag.

Utskottet ser positivt på den i budgetpropositionen angivna inriktningen på tre tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet under mandatperioden: demokrati och mänskliga rättigheter, främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling respektive miljö och klimat.

De satsningar på demokrati och mänskliga rättigheter som anges i budgetpropositionen – och som utskottet stöder – indelas i fyra huvudområden:

- Främjande av respekt för de mänskliga rättigheterna
- Uppbyggnad av demokratiska institutioner och värnandet om rättsstatens principer
- Demokratisk samhällsstyrning
- Det civila samhällets och oberoende mediers roll i demokratiseringsprocesser

Utskottet välkomnar att regeringen i budgetpropositionen aviserar att en skrivelse om demokrati och mänskliga rättigheter ska föreläggas riksdagen under våren 2008 och att man i samband med detta ska ange principer för strategiska insatser till stöd för demokratiseringsprocesser.

I likhet med vad som framförs i en motion anser utskottet att det civila samhället har en viktig roll i biståndsinsatserna, och då inte minst i arbetet för att främja demokrati och mänskliga rättigheter. Av budgetpropositionen framgår att demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter är den enskilda sektor som fått mest stöd via de enskilda organisationerna 2006.

I detta sammanhang kan noteras att Sida under 2006 utarbetade nya anvisningar för samarbetet med enskilda organisationer. I dessa görs en tydlig koppling mellan utvecklingen av det civila samhället och fattiga människors möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor. De nya anvisningarna ska ge organisationerna större möjlighet att rapportera mot det övergripande målet för utvecklingssamarbetet. Under 2007 har Sida genomfört ett uppdrag i regleringsbrevet och utfört en översyn av användningen av kriterierna för urvalet av s.k. ramorganisationer. Enligt vad utskottet inhämtat

från Utrikesdepartementet planeras ett regeringsbeslut i december 2007 om en interimistisk strategi för bidrag till enskilda organisationers deltagande i utvecklingssamarbete. Denna ska senare ersättas av en strategi som innebär stärkt styrning, tydliga mål för verksamheten och som anger kriterier för val av samarbetsorganisationer. Strategin ska även ställa krav på uppföljning i alla led inom biståndsformen.

Utskottet har ovan behandlat frågor om kvalitet och effektivitet i utvecklingssamarbetet. Förutom ökad mål- och resultatstyrning gäller det att stärka bl.a. uppbyggnad av god förvaltning inklusive fungerande offentlig revision samt korruptionsbekämpning. Med anledning av motionerna om åtgärder mot korruption framhåller utskottet att Sverige i biståndsinsatserna måste stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption, och förhindra att korruption förekommer i insatser som finansieras med svenska biståndsmedel.

Utskottet välkomnar att regeringen under det gångna året vidtagit ett flertal åtgärder för att förebygga korruption och andra oegentligheter inom biståndet. Det gäller exempelvis regeringens uppdrag åt Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) att utvärdera och lämna förslag på förändringar av Utrikesdepartementets och Sidas arbete för att förebygga korruption. Uppdraget ska avrapporteras senast den 15 maj 2008. Utskottet vill också erinra om den särskilda redovisning om korruptionsfrågor som Sida lämnat till regeringen i år och som nämnts tidigare i betänkandet. Vid sitt framträdande i utrikesutskottet den 13 november 2007 betonade biståndsministern att det på alla nivåer måste råda nolltolerans mot korruption i biståndet.

Utskottet vill i sammanhanget understryka att Sverige även i fortsättningen i arbetet i multilaterala utvecklingsbanker och utvecklingsfonder måste stödja anti-korruptionsåtgärder.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U310 (fp) yrkandena 1–3* och *U319 (kd) yrkande 3*.

Främjande av jämställdhet, kvinnors roll i utveckling

Den andra av de tre ovan nämnda tematiska prioriteringarna för utvecklingssamarbetet under mandatperioden avser främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, ämnen som även tas upp i motioner.

Utskottet ställer sig bakom uppfattningen att biståndet ska bidra till att öka kvinnors möjligheter att styra sina liv och påverka det egna landets utveckling. Detta ligger i linje såväl med FN:s millenniedeklaration och andra internationella åtaganden som med EU:s och Sveriges politik beträffande utvecklingssamarbete och bistånd. Biståndsministern framhöll vid sin medverkan i utrikesutskottet den 13 november 2007 att genderfrågor ska få

ökat genomslag i de länderstrategier som nu utarbetas inom Utrikesdepartementet. Detta jämställdhetsarbete förutsätter att tydliga mätmetoder, könsuppdelad statistik och robusta utvärderingsinstrument tas fram.

Satsningarna på främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling, som har utskottets stöd, indelas enligt budgetpropositionen i fyra huvudområden:

- Ekonomisk utveckling
- Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR), inklusive hiv och aids
- Kvinnors politiska deltagande
- Kvinnor och säkerhet

Förutom dessa satsningar ska utvecklingssamarbetet främja jämställdhet och kvinnors ställning när Sverige agerar i internationella och regionala sammanhang. Ett aktuellt exempel gäller pågående förhandlingar i FN:s generalförsamling om en resolution om FN:s operativa verksamhet. I dessa förhandlingar verkar Sverige aktivt för att genderfrågor tas upp i resolutionen som ska reglera samverkan i mottagarländerna under en treårsperiod. Ett annat exempel från senare tid är att Sverige varit drivande för tydliga skrivningar om genderfrågor i UNDP:s medelfristiga strategiska program.

Flera av de nu aktuella motionsförslagen rör mikrokrediter, ett redan nu prioriterat område i det svenska utvecklingssamarbetet. Utskottet har vid ett flertal tillfällen, däribland i förra årets budgetbetänkande 2006/07:UU2 och i betänkande 2006/07:8 Sveriges politik för global utveckling och biståndsfrågor, behandlat motioner på detta tema. I dessa klargjorde utskottet sin positiva syn på åtgärder för att öka tillgången till mikrokrediter och betonade vikten av att stimulera det lokala entreprenörskapet i utvecklingsländerna.

Mot denna bakgrund välkomnar utskottet skrivningarna i årets budgetproposition om stöd för att öka kvinnors kapacitet och tillgång till mikrokrediter men även – i bredare bemärkelse än enbart sådana krediter – kvinnors ekonomiska deltagande och möjligheter till eget företagande och entreprenörskap. Utskottet ser också positivt på insatser för att stärka kvinnors utbildning och arbetsmarknader. Enligt utskottet bör Sverige även på det internationella planet fortsätta att verka för insatser med denna inriktning.

Särskilda insatser för att stärka kvinnors organisering och fackliga rättigheter i exportfrizoner förespråkas i en motion. Enligt uppgift från Sida har LO-TCO:s biståndsnämnd beviljats medel för ett större projekt med fokus på jämställdhet och som har som långsiktigt mål att uppnå anständiga arbetsvillkor för kvinnliga arbetstagare i de ekonomiska frizonerna. Projektet genomförs tillsammans med den globala fackföreningsinternationalen ITUC. För närvarande inriktas insatserna i projektet främst på kvinnor i frihandelszonerna, inom den informella ekonomin i ett antal länder i Afrika, Asien och Latinamerika.

Vad gäller motionsförslag om ökat stöd för att tillgodose kvinnors tillgång till rent vatten, skolmatsprogram med lokalt producerade livsmedel respektive svenskt agerande på det internationella planet för kvinnors lagliga rätt att äga mark, kapital och identitetshandlingar hänvisar utskottet till sina ställningstaganden under förra riksmötet till likalydande yrkanden i betänkandena 2006/07:UU2 respektive 2006/07:8.

I en motion efterfrågas stöd inom biståndssamarbetet till kvinnojourer. Prioriteringarna för utvecklingssamarbetet under mandatperioden innefattar som nämnts jämställdhet och kvinnors roll i utveckling. Detta innefattar frågor rörande kvinnor och säkerhet som i sin tur bl.a. handlar om åtgärder för att motverka mäns våld mot kvinnor.

Utskottet noterar att Sida nyligen presenterat en handlingsplan för det konkreta arbetet med att följa upp en tidigare kartläggning av myndigheten om bekämpande av könsrelaterat våld. Handlingsplanen har också ett samband med FN:s generalsekreterares rapport från oktober 2006 om våld mot kvinnor. Utskottet välkomnar regeringens besked i budgetpropositionen om att planen ska genomföras.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U251 (v) yrkande 5*, *U268 (s)*, *U269 (s)*, *U316 (mp) yrkandena 4 och 7–9*, *U318 (kd) yrkandena 1 och 2*, *U344 (kd) yrkandena 6 och 7* samt *U345 (s) yrkande 2*.

Frågor om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, homo-, bi- och transsexuella samt hiv/aids

Sveriges internationella politik för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) ligger fast. Den redovisas i ett dokument som kan hämtas på Utrikesdepartementets hemsida och som publicerades där i februari 2006.

Främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling utgör, som framgått, en av de i budgetpropositionen angivna tre tematiska prioriteringarna för utvecklingssamarbetet under mandatperioden. Utskottet ser positivt på detta och välkomnar att SRHR-frågor och insatser mot hiv och aids, som innefattas i prioriteringen, också ska bli föremål för fortsatta biståndssatsningar. Utskottet konstaterar att detta ligger i linje med förslag i flera motioner.

I SRHR-politiken ingår en rad frågor som hänger samman sinsemellan, däribland jämställdhet, sexualundervisning, rätt till preventivmedel, säkra aborter, mödravård och vård av nyfödda. Dessutom ingår exempelvis arbete mot hiv och aids och andra sexuellt överförbara sjukdomar liksom arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

SRHR är en förutsättning för kvinnors överlevnad, livskvalitet, jämställdhet och för att uppnå millenniemålen. Utgångspunkten för Sveriges arbete inom området är ställningstagandena under FN:s konferens om befolkning och utveckling i Kairo 1994 samt FN:s kvinnokonferens i Peking 1995.

Utskottet noterar att regeringen i budgetpropositionen anger att utfallet av stödet inom det svenska utvecklingssamarbetet när det gäller att främja jämställdhet och förbättringar för kvinnors liv och villkor är gott. Av budgetpropositionen framgår att SRHR-området förstärks genom ökat stöd till utbildning, information och rådgivning för ungdomar, tillgång till preventivmedel, sexuell och reproduktiv hälsovård inklusive rådgivning och medicinsk vård. Satsningarna innefattar också åtgärder för att förbättra tillgången till säkra, lagliga aborter, inom ramen för breda ansatser där information och förebyggande insatser är av särskild vikt. Kompetensutvecklingsinsatser när det gäller SRHR ska genomföras på Utrikesdepartementet, Sida och utlandsmyndigheterna.

Utskottet ställer sig bakom förstärkningarna på SRHR-området och välkomnar att Sverige fortsatt ska driva arbetet i den internationella kampen mot hiv och aids från ett brett perspektiv där sexuell och reproduktiv hälsa är en central utgångspunkt. Utskottet är inte, som föreslås i ett par motioner, berett att ange att någon bestämd andel av biståndet ska gå till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

UNFPA har ett viktigt mandat när det gäller sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Utskottet delar uppfattningen i en motion om att UNFPA bör få fortsatt svenskt stöd. Detta är också regeringens åsikt, vilket framgår av budgetpropositionen.

Vad gäller motionsförslagen om säkra och fria aborter stöder Sverige, som nyss nämnts, insatser som syftar till att göra aborter fria, säkra och lagliga för alla kvinnor.

HBT-frågor, som tas upp i flera motioner, lyftes fram i regeringsförklaringen den 6 oktober 2006 när den nuvarande regeringen tillträtt. Diskriminering av människor på grund av deras sexuella läggning eller könsidentitet står i strid med den grundläggande principen om alla människors lika värde och rättigheter. Sveriges inställning är att lagstiftning eller praxis som innebär diskriminering av homo- och bisexuella samt transpersoner är oacceptabel.

FN:s konventioner om mänskliga rättigheter är grunden för nationellt och internationellt arbete till skydd för HBT-personers åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Skyddet mot diskriminering ingår i alla FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. De måste respekteras. Förtrycket av sexuella minoriteter bör tas upp i kontakter med andra länders regeringar. Sverige ska reagera mot diskriminering av HBT-personer varhelst i världen den förekommer. Här spelar Sveriges utvecklingssamarbete en viktig roll för att bidra till att påverka HBT-personers villkor och möjligheter att åtnjuta de mänskliga rättigheterna.

Sverige ska fortsätta att arbeta inom ramen för FN-systemet för att uppmärksamma frågorna och ge stöd till svenska och internationella organisationer som arbetar med HBT-personers rättigheter.

I många delar av världen utsätts HBT-personer för marginalisering, systematiskt förtryck och våldsbrott, inklusive avrättningar. Marginalisering och utsatthet för våld har starka kopplingar till fattigdom. Fattigdomen bland HBT-personer är utbredd vilket beror på att deras möjligheter till försörjning begränsas och att de hindras från att ta del av samhällsservice på jämlika villkor.

När det gäller Sidas handlingsplan för konkretisering av HBT-frågor i utvecklingssamarbetet välkomnar utskottet beslutet i budgetpropositionen om att planen, som avser åren 2007–2009, ska följas upp. Utskottet förutsätter att resultatet av uppföljningen redovisas för riksdagen. Det är positivt att regeringen i budgetpropositionen anger att stöd till HBT-personers möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor ska lämnas genom en höjning av bidrag till organisationer och nätverk som företräder HBT-personers rättigheter i länder där Sverige bedriver utvecklingssamarbete. Detta ska ske inom samarbetsstrategiernas ramar.

Unaids – som utskottet återkommer till nedan – Globala Fonden samt svenska och internationella enskilda och andra organisationer i det civila samhället är centrala aktörer när det gäller satsningar inom områdena SRHR, kvinnors politiska deltagande och bekämpningen av könsrelaterat våld.

Beträffande motionsförslagen om att bekämpa hiv/aids vill utskottet framhålla att det för att nå framgång krävs kraftfulla förebyggande insatser utifrån ett rättighetsperspektiv med särskilt fokus på kvinnor och ungdomar. Satsningar på strategisk forskning är viktiga i sammanhanget. Utskottet ser som framgångsrikt på att Sverige ska fortsätta att vara pådrivande i kampen mot hiv och aids. Sverige har under flera år spelat en stor och viktig roll i arbetet för att bekämpa spridningen av hiv och aids, och utskottet välkomnar regeringens beslut att insatserna ska stärkas ytterligare 2008.

Det är enligt utskottet också positivt att rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser (biståndsministrarna) våren 2007 antog slutsatser om hiv/aids (7225/07) med särskilt fokus på den s.k. feminiseringen av hiv/aids. Där slås fast att kampen mot hiv/aids kan nå framgång endast under förutsättning att en mångsidig strategi tillämpas och att stödet till bekämpande av hiv/aids utökas kraftigt. I rådsslutsatserna betonas sambandet mellan utbildning och aids, barns särskilda utsatthet för hiv/aids samt den kritiska bristen på sjukvårdspersonal i utvecklingsländerna.

Bristande jämställdhet är en tydligt bidragande orsak till feminiseringen av hiv/aids, dvs. att fler kvinnor och flickor än män och pojkar är drabbade. Enligt Unaids smittades 2,5 gånger fler kvinnor än män 2005–2006, framför allt på grund av att de utsatts för påtvingat sex. Ett långsiktigt arbete kring feminiseringen av hiv/aids bedrivs av FN:s gemensamma program

mot hiv och aids, Un aids. För att nå framgång krävs insatser för att stärka kvinnors rättigheter och att ompröva gällande maktstrukturer mellan kvinnor och män.

Utskottet värdesätter att Sverige, som är en av de största givarna till Un aids och som under 2006–2007 har ordföranderollen där, framgångsrikt drivit frågan om effektiv prevention.

Med anledning av motionsförslaget om utveckling av mikrobicider, dvs. substanser som har förmågan att döda mikroorganismer, noterar utskottet att de ovan nämnda rådsslutsatserna innefattar en uppmaning till kommissionen och medlemsstaterna att öka tillgången till sådana. Utskottet konstaterar att det svenska stödet till hiv/aids-forskning har höjts. Att få fram ett vaccin är mycket angeläget liksom att forskningen om mikrobicider. Det är också angeläget att effektiv bromsmedicin anpassad till barn utvecklas.

Vad gäller övriga motionsförslag om hiv/aids hänvisar utskottet till sina ställningstaganden under förra riksmötet till likalydande yrkanden i betänkandena 2006/07:UU2 respektive 2006/07:8.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna 2006/07: So463 (mp) yrkande 34, U237 (mp) yrkande 1, U251 (v) yrkandena 7, 8, 9 och 13, U252 (s), U266 (s) yrkandena 1 och 2, U270 (s), U279 (v) yrkande 1, U288 (s), U304 (fp) yrkande 31, U335 (kd) yrkandena 3–6, 8, 12, 14 och 15, U349 (s) yrkandena 12–14, 16 och 29, U354 (s) yrkandena 23 och 24, U375 (mp, m, c, kd, v, fp) samt U376 (mp, v, fp).

Miljö och klimat

Miljö och klimat ingår som en av tre tematiska prioriteringar för utvecklingssamarbetet under mandatperioden. Utskottet delar regeringens uppfattning att miljö och klimatfrågor är av stor betydelse för att skapa förutsättningar för fattiga människor att förändra sina levnadsvillkor. Därför måste fokus på miljö- och klimat stärkas och genomsyra det internationella utvecklingssamarbetet, något som också understryks i motioner.

Klimatförändringen har en direkt koppling till utvecklingen i de minst utvecklade länderna och för de mest sårbara befolkningsgrupperna. Många utvecklingsländer är särskilt utsatta och sårbara för klimateffekter på grund av konflikter, miljöutsläpp, epidemier, brist på mat och fattigdom. Klimatförändringen får konsekvenser för tillgången till vatten, livsmedelsförsörjning, miljö och hälsa. I förlängningen kan den leda till svårhanterliga flyktingströmmar och få säkerhetspolitiska implikationer när instabilitet och osäkerhetsfaktorer leder till splittring och konflikt.

Regeringen anger att särskild uppmärksamhet ska riktas mot fyra områden:

- anpassning till klimatförändringarna
- energi
- miljö och säkerhet
- vatten.

De insatser som kan bli aktuella avser bl.a. stöd till samarbetsländerna för kapacitetsuppbyggnad och förhandlingsförmåga, men även exempelvis åtgärder för att förebygga förlust av biologisk mångfald som en följd av klimatförändringen.

Regeringen har under 2007 skapat en kommission för klimatförändring och utveckling som under ledning av biståndsministern och med expertmedverkan ska utarbeta förslag om hur biståndet ska kunna klimatsäkras. Kommissionen ska presentera konkreta förslag om hur anpassning, riskreducering och en klimatsäkrad utveckling på ett effektivt sätt kan integreras i utvecklingsländernas planer för utveckling- och fattigdomsbekämpning. Den ska också lägga förslag om hur bistånd kan utformas med hänsynstagande till klimatpåverkan och katastrofrisker i mottagarländerna. Kommissionen ska vara klar med sitt arbete 2009.

Med anledning av motionsförslagen om uppbyggande av institutionell kapacitet avseende biobränslen respektive tekniskt stöd till länder med stora miljöproblem vill utskottet särskilt framhålla att miljösamarbete inom ramen för utvecklingssamarbetet ska kunna innefatta både privata och offentliga aktörer. Tekniköverföring och kapacitetsbyggande kan ha stor betydelse i sammanhanget. Exempelvis kan kapacitetshöjande åtgärder inom utvecklingssamarbetet bidra till ökade förutsättningar för framtida CDM-projekt (Clean Development Mechanism, mekanismen för ren utveckling). CDM är en projektbaserad mekanism under Kyotoprotokollet som medger att företag ingår i projekt i länder med, respektive utan kvantitativa åtaganden enligt Kyotoprotokollet och tillgodogör sig de utsläppsminskningar som uppnås. CDM-projekt finansieras inte genom bistånd.

Utskottet vill i anslutning till vad som anförts också framhålla det av utskottet tidigare i betänkandet tillstyrkta propositionsförslaget om att Swedfund ska få medel för bl.a. förberedelsearbete inför miljöteknik, och energisatsningar (prop.yrk. 5).

I fråga om lokalt producerade livsmedel vill utskottet, utöver vad som anfördes i betänkande 2006/07:UU8 under förra riksmötet, fästa uppmärksamhet på att det i budgetpropositionen redovisas ett svenskt initiativ i FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) om en studie om lokal och regional upphandling av livsmedel till WFP. Studien kom att utgöra underlag för ett policydokument där betydelsen av lokal upphandling för utvecklingen av ekonomin betonades och uppföljningsåtgärder beslutades. Som resultat anordnar WFP år 2007 ett möte med alla upphandlingsansvariga i fält- och givarkretsen för att följa upp sin policy på området.

Vad gäller miljö och klimatfrågor vill utskottet också nämna det förslag som kommissionen lagt fram i september 2007 om att skapa en global klimatförändringsallians mellan EU och de fattiga utvecklingsländer som är mest utsatta för klimatförändringar (KOM[2007] 540). Alliansen mellan EU och de fattiga utvecklingsländer som är mest utsatta för klimatförändringar syftar till att främja dialog, utbyte och praktiskt samarbete för att

bekämpa fattigdom och klimatförändringar. Kommissionsförslaget utgör grund för EU:s bidrag till partsmötet på Bali i december 2007 för FN:s klimatkonvention. Regeringen har i november 2007 till riksdagen överlämnat faktapromemorian 2007/08:FPM19 Meddelande om klimatförändringsallians mellan EU och fattiga utvecklingsländer.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U279 (v) yrkande 3*, *U284 (s)*, *U316 (mp) yrkande 6*, *U345 (s) yrkande 8*, *T327 (v) yrkande 10* samt *MJ412 (s) yrkande 4*.

Handel

Utskottet vill i likhet med regeringen i budgetpropositionen understryka handelns betydelse för ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning. Ett väl fungerande inhemskt näringsliv, tillsammans med tillträde till utländska marknader är en nödvändig förutsättning för hållbar ekonomisk tillväxt och för att bekämpa fattigdom i utvecklingsländerna. Enligt budgetpropositionen kommer, inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete, ökat stöd att inriktas på handel och företagande på både nationell, regional och internationell nivå. Detta välkomnas av utskottet som vill understryka att handel måste ske på ett ansvarsfullt sätt och att svenska företag kan utgöra föredömen i sammanhanget.

Utskottet vill här peka på det arbete som bedrivs i bl.a. nätverksform under benämningen CSR, Företagens sociala ansvar, liksom inom Globalt Ansvar, ett initiativ för att främja svenska företags arbete för mänskliga rättigheter, grundläggande arbetsvillkor, bekämpande av korruption och en bättre miljö, baserat på principerna i FN:s Global Compact och OECD:s riktlinjer. Globalt Ansvar, som sorterar under Utrikesdepartementet, ska vara en plattform för olika aktörer som arbetar med företags sociala ansvar, såsom näringslivet, arbetsmarknadens parter och frivilligorganisationer. För småproducenter krävs bättre möjligheter att få mikrokrediter för att kunna utveckla sina företag och sedan exportera sina varor.

Det övergripande målet för Sveriges handelsrelaterade bistånd är att stödja särskilt de minst utvecklade utvecklingsländernas (MUL) integration i världshandeln och deras förmåga att bättre dra nytta av de möjligheter som det multilaterala handelssystemet erbjuder.

Utvecklingsländerna själva har sedan länge framhållit att det finns ett behov av ökat handelsrelaterat bistånd, bl.a. just för att öka den egna förmågan att tillvarata handelsmöjligheter och för att hantera eventuella anpassningskostnader till följd av liberalare handelsregler. Ett förstärkt handelsrelaterat bistånd har också framhållits som ett viktigt och nödvändigt komplement till WTO-förhandlingarna.

Merparten av Sveriges handelsrelaterade bistånd beslutas av Sida, men även via Utrikesdepartementet kanaliseras tekniskt handelsrelaterat bistånd. Svenskt multilateralt handelsrelaterat bistånd går bl.a. till WTO, UNCTAD

och International Trade Center (ITC). En annan mottagare är Advisory Centre on WTO Law (ACWL). Centret har till uppgift att bistå utvecklingsländer i handelstvister, bl.a. genom att erbjuda juridisk hjälp i WTO-rättsliga tvister. Sverige stöder också ett handelspolitiskt institut i Arusha, Tanzania. Där får afrikanska förhandlare kunskaper och färdigheter som bidrar till att de effektivare kommer att kunna driva sina länders intressen i internationella förhandlingar. Vid utrikesutskottets besök vid Lunds universitet den 22 oktober 2007 informerades utskottet om samarbetet mellan universitetet och det handelspolitiska institutet i Arusha.

Ytterligare en viktig mottagare är det s.s. Integrated Framework (IF). Det är ett samarbete som syftar till att stärka de minst utvecklade ländernas handelskapacitet genom att identifiera handelsrelaterade behov och integrera dessa i deras utvecklingsstrategier. Dessa ligger i sin tur till grund för samordnade biståndsinsatser. Utskottet ser positivt på att Sverige varit aktivt i vidareutvecklingen av IF.

De internationella diskussionerna om handelsrelaterat bistånd ledde till ett beslut vid WTO-ministtermötet i Hongkong 2005 om att utveckla initiativet Aid for Trade. Fokus ligger på ökat och mer effektivt handelsrelaterat bistånd. En viktig komponent är förstärkningen av IF, men även stöd till infrastruktur samt stöd för anpassningskostnader till följd av ändrade handelsregler ingår.

Sverige är aktivt i det internationella arbetet med handelsrelaterat bistånd och spelar en framträdande roll såväl i IF som i Aid for Trade. Utskottet har noterat att ett internationellt högnivåmöte och givarkonferens om handel och utveckling ägt rum i Sverige i september 2007. Det svenska handelsrelaterade biståndet har ökat under de senaste åren och beräknas under 2007 uppgå till 315 miljoner kronor.

Sida redovisade våren 2007, efter uppdrag i regleringsbrevet, en plan för arbetet med handelsrelaterat bistånd som också inkluderar integrering av handelsfrågor i det reguljära biståndsarbetet. Planen, som nu genomförs, lägger geografisk tonvikt på Afrika söder om Sahara. Innehållsmässigt ligger fokus på handel med jordbruksprodukter (särskilt regler och tekniska handelshinder), handel med energi, transaktionskostnader (särskilt tullar och transporter), handelsutveckling (särskilt privatsektororganisation och sektorutveckling) samt forskning, utbildning och policyutveckling.

I förra årets budgetbetänkande (bet. 2006/07:UU2) välkomnade utskottet regeringens åtgärdsprogram för att stärka det svenska arbetet med handelsrelaterat bistånd liksom ökat stöd till utvecklingsländerna för att dessa ska få möjlighet att dra nytta av internationell handel. Utskottet ser positivt på att åtgärder nu vidtas med detta syfte. Utskottet vill också framhålla att handel liksom politisk dialog och samarbete är viktiga verktyg för att främja mänskliga rättigheter.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U238 (m)* och *U289 (s)* yrkande 2.

Vissa övriga frågor om syfte med och inriktning på utvecklingsbiståndet

Målet för den svenska politiken för global utveckling är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. För politikområdet Internationellt utvecklingssamarbete är, som utskottet framhållit ovan, målet att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Den svenska politiken ska bidra till uppfyllandet av FN:s millennie-deklaration och millenniemålen samt åtaganden från de viktigaste världskonferenserna.

Utskottet instämmer i den motionsvis framförda uppfattningen att bistånd, rätt använt, kan vara en katalysator för ökad utbildning, jämlikhet och framtidstro men kan också, som det uttrycks i motionen, bidra till att bekämpa korruperade odemokratiska styrelseskick.

Utskottet delar som framgått regeringens bedömning att en koncentration av biståndet till färre länder ger förutsättningar för högre kvalitet i verksamheten, såväl i Sverige som i fält. Utskottet står bakom regeringens uppfattning att utvecklingssamarbetet, utöver landkoncentrationen, behöver få ett tydligare fokus och ser positivt på en inriktning på de i budgetpropositionen angivna tre tematiska prioriteringarna för utvecklingssamarbetet under mandatperioden:

- Demokrati och mänskliga rättigheter
- Främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling
- Miljö och klimat

I en motion framhålls att det inom utvecklingssamarbetet är viktigt med utbildningsinsatser. Utskottet delar denna uppfattning och erinrar om FN:s millenniemål 2 som tar sikte på att alla pojkar och flickor ska få grundskoleutbildning senast år 2015. Det nämnda insatsområdet Främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling avser en rad aktiviteter bl.a. för att främja ekonomisk utveckling, däribland stöd till utbildning.

Vad gäller verksamheten i FN:s barnfond, Unicef, som tas upp i ett motionsyrkande, beräknas det svenska stödet 2007 uppgå till 445 miljoner kronor. Enligt vad utskottet erfarit från Regeringskansliet beräknar regeringen för 2008 preliminärt en viss ökning av basbudgetstödet till fonden.

Sverige kommer att ha ordförandeskapet i Unicefs styrelse under 2008 och avser då att fokusera på Unicefs arbete på barns rättigheter, barn och ungdomar som drabbats av hiv och aids samt våld mot barn. Regeringen kommer att bl.a. arbeta för att ytterligare stärka Unicefs centrala roll i förhållande till FN-konventionen om barns rättigheter.

I en motion anförs att balansen mellan det bilaterala och multilaterala biståndet har förändrats utan någon ordentlig diskussion. Utskottet menar för sin del att relevans och effektivitet måste vara huvudkriterier för kanalisering av utvecklingsresurser till multilaterala organisationer, inte någon i förväg fixerad andel av biståndsmedlen. Huvudkriterierna anges i regeringens strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet. Där framgår att med relevans avses dels organisationens verksamhet i förhållande till svenska utvecklingsmål, dels organisationens roll i förhållande till andra organisationers verksamhet inom internationellt utvecklingssamarbete. Med effektivitet avses om organisationen bidrar till att nå uppställda mål och om verksamheten är organiserad så att den leder till resultat och effektivt utnyttjar biståndsmedel. Vad gäller storleken på de anslag som disponeras av Sida vill utskottet framhålla att drygt 1,1 miljard kronor förs från anslag 8:1 till anslag 49:1 (jämfört med budgetåret 2007), men medlen kommer fortfarande att hanteras av Sida. Från anslag 8:1 har därutöver nära 0,3 miljarder kronor för finansiering av Sidas personal i fält förts till anslaget 8:2.

Med anledning av en motion om biståndssamarbete med burmesiska oppositionsgrupper vill utskottet nämna att ledamöter i utskottet den 24 oktober 2007 sammanträffat med företrädare för organisationen Thailand Burma Border Consortium som är verksam bland burmesiska flyktingar i Thailand. Organisationen är samarbetspartner till Diakonia.

Av Sidas planerade stöd avseende Burma under 2007 som totalt omfattar drygt 100 miljoner kronor avser ca 40 miljoner kronor humanitära insatser i flyktingläger utanför landets gränser.

Utskottet konstaterar att Sverige redan har uppmärksammat Burma som ett av de länder där vi ökar vårt engagemang för demokrati och mänskliga rättigheter. Sverige lämnar också stöd till åtgärder i Burma mot hiv/aids, tuberkulos och malaria, den s.k. 3D-fonden, respektive stöd till landsbygdsutveckling via UNDP. Inga medel kanaliseras via den burmesiska regeringen.

Flera projekt som handlar om mänskliga rättigheter och demokrati har fått stöd från Sverige via enskilda organisationer. Det gäller exempelvis The Democratic Voice of Burma (DVB) som är en radiostation i Norge som fått stöd sedan 1992. Under senare år har The Vahu Development Institute/ YSF som arbetar med burmesiska akademiker i exil fått stöd liksom Euro-Burma Office, som arbetar med att ena de etniska minoritetsgruppernas företrädare och stärka deras förhandlingskapacitet. Andra exempel på svenskt bistånd avser regionala utbildningsprogram i journalistik och mänskliga rättigheter med bl.a. burmesiska deltagare.

För 2008 planeras preliminärt insatser om totalt drygt 100 miljoner kronor.

Med anledning av motionsförslag om militära insatser slår utskottet fast att svenska biståndsmedel inte bekostar militära insatser. I den mån biståndsmedel används för konfliktrelaterade frågor, fredsbyggande och säkerhet sker detta enligt OECD/DAC:s regelverk. Utskottet återkommer senare i betänkandet till dessa regler.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U246 (s)*, *U345 (s)* yrkandena 3, 11 och 13, *U354 (s)* yrkandena 1, 12 och 13 samt *U374 (mp)*.

Humanitärt bistånd

Humanitära biståndsinsatser tas upp i två av de motioner som behandlas i betänkandet.

Riksdagen slog våren 2005 fast Sveriges politik för humanitärt bistånd (rskr. 2004/05:245). Ett enigt utrikesutskott, som förberedde riksdagsbeslutet, stod bakom det mål som fortfarande gäller för humanitärt bistånd nämligen, att bidra till att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet till förmån för nödlidande människor som har utsatts för eller står under hot att utsättas för väpnade konflikter, naturkatastrofer och andra katastrofliknande förhållanden (bet. 2004/05:UU11).

Utskottet konstaterar att den regeringsskrivelse (skr. 2004/05:52) som låg till grund för riksdagsbeslutet liksom riksdagens ställningstagande allttjämt anger Sveriges politik för humanitärt bistånd. Utifrån detta har regeringen slagit fast riktlinjer för Sidas arbete för humanitärt bistånd.

Inom EU träffades den 19 november 2007 en överenskommelse om europeiskt samförstånd när det gäller humanitärt bistånd. Överenskommelsen, som träffades mellan rådet, medlemsstaterna, Europaparlamentet och kommissionen, bygger på ett kommissionsmeddelande från juni 2007 med titeln Mot ett europeiskt samförstånd om humanitärt bistånd (KOM [2007] 0317).

I anslutning till arbetet med detta betänkande har utskottet tagit del av årsrapporten 2006 från kommissionens generaldirektorat för humanitärt bistånd, ECHO (KOM[2007] 555). Rapporten sammanfattar ECHO:s huvudsakliga verksamhet under förra året och inkluderar en översikt över humanitära insatser i enskilda länder samt statistik.

I ett tidigare redovisat motionsförslag om rätten till utbildning för barn som lever i länder där det pågår krig eller väpnade konflikter instämmer utskottet i motionärernas uppfattning att utbildning är viktig eftersom den ger struktur och normalitet i vardagen, skydd och trygghet, kunskaper om minor, hälsa och konflikthantering och bidrar till att ge barnen framtidstro. Rätten till utbildning framgår av FN:s barnkonvention som anger att alla barn ska ha rätt att delta i grundläggande skolutbildning och att den ska

vara gratis. Länderna ska se till att fler barn får gå i gymnasiet och ges annan högre utbildning. FN:s millenniemål nr 2 slår fast att alla pojkar och flickor ska få grundskoleutbildning senast 2015.

Sverige är en betydande givare till FN:s Världslivsmedelsprogram (WFP) och UNHCR, som båda är viktiga organ på det humanitära området och som uppmärksammas i en motion. Sammantaget väntas de få ökade anslag under 2007 jämfört med föregående år, vilket anges i budgetpropositionen.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U317 (s) yrkande 2* och *U372 (v, c, kd, fp, m, s, mp)*.

Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd

Med anledning av motioner om att internationella regler inte ska tillåta att biståndsmedel används för militära ändamål anför utskottet följande.

FN:s världstoppmöte 2005 slog tydligt fast sambandet mellan utveckling, fred och säkerhet och respekt för de mänskliga rättigheterna. En sådan helhetssyn stöds också av utrikesutskottet, vilket inför toppmötet kom till uttryck i betänkande 2004/05:UU9. Såväl dessförinnan som senare har utskottet framfört motsvarande uppfattning.

Ett sammanhållet perspektiv kännetecknar också den svenska politiken för global utveckling (PGU), och Sverige driver detta synsätt även internationella sammanhang. Konflikthantering och säkerhet utgör enligt riksdagsbeslutet 2003 (bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) ett av huvuddragen i politiken för global utveckling. Därmed anges, enligt utskottets uppfattning, en viktig inriktning för Sveriges internationella utvecklingssamarbete där helhetssyn på och samverkan mellan militära, humanitära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade insatser ska vara vägledande principer. För att skapa varaktig fred och säkerhet krävs konflikthantering i form av förebyggande insatser, konfliktämpanande och konfliktlösande insatser samt återuppbyggnad inklusive uppföljning.

Av budgetpropositionen framgår att regeringen under mandatperioden avser att stärka det fredsfrämjande arbetet genom att vidareutveckla potentialen när det gäller utvecklingspolitik och säkerhet. Sveriges förmåga att delta med civil personal i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser ska öka, och Sverige ska vara ledande när det gäller att bidra med nytänkande på policyområdet, bl.a. i fråga om civil-militär samverkan.

När det gäller OECD/DAC:s regelverk följer Sverige de statistiska riktlinjerna för vad som får räknas som bistånd (Official Development Aid, ODA), vilka är fastslagna genom enhälliga beslut. Under 2004 och 2005 beslutades att, i förhållande till tidigare riktlinjer från 2000, utvidga de säkerhetsrelaterade riktlinjerna inom ett antal områden. Samtliga medlemmar i DAC inklusive Sverige stod bakom beslutet. Beslutet innebär att insatser inom följande sex områden sedan 2005 får räknas som bistånd (nedan redovisade i förkortad form och i utskottets fria översättning):

1. Demokratisk kontroll över budgetmedel inom säkerhetssektorn

Medel för tekniskt samarbete som lämnas till regering för att förbättra civil tillsyn och kontroll av budgetering, hantering och ansvarsskyldighet samt revision av säkerhetsutgifter inklusive militärbudget, som del av ett program för offentliga utgifter.

2. Stöd för att stärka civila samhällets kapacitet att undersöka och ifrågasätta ett lands säkerhetssektorsystem

Stöd till civila samhället för att öka dess kompetens och kapacitet att granska säkerhetssystem så att de hanteras i överensstämmelse med demokratiska normer och principer rörande ansvarsskyldighet, öppenhet och god samhällsstyrning.

3. Stöd till lagstiftning för att motverka rekrytering av barnsoldater, stöd till insatser för avvärjning, demobilisering och återintegrering av f.d. soldater samt utbildnings- och arbetsmarknadsprojekt för barnsoldater

Tekniskt samarbete som lämnas till regering – liksom stöd till civila samhällets organisationer – för att stödja och tillämpa lagstiftning som ska förhindra rekrytering av barnsoldater. Följande ingår inte: kostnader för militära operationer riktade mot grupper som kan ha rekryterat barnsoldater.

4. Reformering av säkerhetssektorn

Medel för tekniskt samarbete som lämnas till parlament, departement, rättsliga instanser och domstolar som stöd för granskning och reformering av säkerhetssystem i syfte att förbättra demokratisk ledning och civil kontroll. Stöd får endast lämnas till icke-militärt kompetens/kapacitetsbyggande och icke-militär kapacitet för strategisk planering som främjar politisk, institutionell och finansiell ansvarsskyldighet, civil tillsyn och öppenhet. Stöd av detta slag får lämnas till försvarsministerier endast under förutsättning att det utgör del av en strategi för reformering av det nationella säkerhetssystemet och tillstyrks av det ministerium i partnerlandet som har övergripande ansvar för mottagande av internationellt bistånd.

5. Civilt fredsbyggande, konfliktförebyggande och konfliktlösning

Stöd till civila aktiviteter relaterade till fredsbyggande, konfliktförebyggande och konfliktlösning inklusive kapacitetsbyggande, övervakning, dialog och informationsutbyte. Följande ingår inte: åtaganden i militär-strategiskt samarbete och försvarssamarbete.

6. Insatser för icke-spridning av små och lätta vapen

Medel för tekniskt samarbete för att kontrollera, förhindra och/eller minska spridningen av små och lätta vapen (SALW). Följande aktiviteter kan ingå: utvecklande av regelsystem och administration för att kontrollera och minska vapenspridning; utvecklande av institutionella strukturer för policyrådgivning, forskning och övervakning; kampanjer riktade mot allmänheten om SALW; främjande av regionalt samarbete och informationsutbyte om SALW-program; vapeninsamling och destruktion. Följande ingår inte: finansiering av aktioner för att uppbringa vapen med våld; medverkan av militär personal i program som avser insamling och destruktion av vapen.

DAC har enligt sitt arbetsprogram för 2007–2008 diskuterat frågan om att utvidga definitionen av vilka säkerhetsrelaterade insatser som ska kunna räknas som bistånd. Vid överläggningar i frågan våren 2007 beslutade kommittén att inte återuppta diskussionen om en utvidgning av de säkerhetsrelaterade ODA-kriterierna. De befintliga riktlinjerna ska i stället tydliggöras. Sverige stöder detta i syfte att uppnå en mer enhetlig tillämpning. Någon generell översyn av reglerna är inte aktuell.

Som framgått föreslås i en motion att Sverige inom DAC ska verka för att skuldavskrivningar inte räknas som bistånd. Utskottet konstaterar att Sverige inte driver något förslag om ändrad definition av DAC:s statistiska riktlinjer vad gäller skuldavskrivning.

Vad gäller motionsförslaget om att åtaganden enligt Kyotoprotollet inte räknas som bistånd konstaterar utskottet att mekanism för en ren utveckling (Clean Development Mechanism) är en av de frågor som är upptagna för diskussion enligt DAC:s arbetsprogram för 2007–2008. Utskottet har tidigare i betänkandet konstaterat att kapacitetshöjande åtgärder inom utvecklingssamarbetet kan bidra till ökade förutsättningar för framtida CDM-projekt men att sådana projekt inte finansieras genom bistånd. Detta klargörs också i budgetpropositionen.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motionerna *U233 (mp)*, *U279 (v) yrkandena 4 och 5* samt *U345 (s) yrkande 12*.

Utvecklingssamarbete genom EU

Utskottets förslag i korthet

I avsnittet behandlas utskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik, vissa andra frågor med anknytning till EU-biståndet samt ett motionsförslag.

Motionen avstyrks.

I denna del av betänkandet behandlas utskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik och tas även upp vissa andra frågor med anknytning till EU-biståndet, däribland en granskningsrapport av Europeiska gemenskapens bistånd som genomförts av OECD/DAC samt ett motionsförslag från allmänna motionstiden 2007.

Utrikesutskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik

Enligt riksdagsordningen ingår i utskottens beredning av ärendena uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom de ämnesområden som finns angivna för varje utskott.

Utrikesutskottet beslutade i februari 2006 att genomföra en studie rörande EU-biståndet samt uppdrog till riksdagens utredningstjänst (RUT) att ta fram underlag, arbetsplan m.m. Studien som kom att inriktas på Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete, och som genomförts av RUT, var även avsedd att utgöra en del i utskottets kunskaps fördjupning om EU:s biståndspolitik.

Sverige bidrar, i likhet med övriga medlemsländer, till Europeiska gemenskapens bistånd genom dels medlemsavgiften, dels Europeiska utvecklingsfonden. Under 2005 kanaliserade Sverige ca 1,5 miljarder kronor genom EG, vilket motsvarade ca 6 % av det svenska biståndet. Sverige påverkar utformning och användning av EG:s bistånd tillsammans med dels kommissionen, som svarar för genomförandet, dels övriga EU-länder. Sverige deltar även i EU:s beslut om biståndspolitik som gäller för både EG:s och EU-ländernas bistånd. Biståndspolitikerna ingår i EU:s första pelare, EG, dit medlemsstaterna har överlåtit beslutsrätt.

Resultatet av uppföljningen visar att riksdagens möjligheter att påverka EU-samarbetet inom biståndsområdet förutsätter en bättre rapportering från regeringen, något som är särskilt angeläget eftersom EG:s biståndspolitik genomgår en omfattande reformprocess. Hittills har ett samlat underlag om dels EU:s biståndspolitik, dels det svenska deltagandet i denna, i hög grad saknats. Utrikesutskottet har, i samband med beredning av regeringens årliga skrivelse om EU, gjort en fördjupad granskning av utvecklingssamarbete (bet. 2005/06:UU10).

I utskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete har två tillkännagivanden av riksdagen som rör EU-samarbetet inklusive biståndspolitikerna följts upp. I det ena, som gjordes 1999, uppmärksammades att det fanns ett behov av att göra en översyn av de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet som bl.a. innefattade deras benägenhet att söka EU-bidrag. Riksdagens revisorer konstaterade i en granskning 1999 att svenska enskilda organisationer i begränsad utsträckning får EU-bidrag. Utskottets uppföljning visar att detta förhållande fortfarande äger giltighet.

Det andra tillkännagivandet, som gjordes 2002, innebar att regeringen för riksdagen bör redovisa en förteckning över kommissionens expertgrupper och genomförandekommittéer på biståndsområdet. Riksdagen har hittills inte fått någon redovisning av expertgrupperna. Utrikesdepartementet uppger att departementet avser att upprätta en sådan förteckning. För genomförandekommittéer översänds återkommande en förteckning till riksdagen. Av uppföljningen framgår att regeringens förteckning över kommittéer inom biståndsområdet behöver förbättras eftersom den nuvarande förteckningen innehåller vissa fel.

Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerad. Regeringen ska exempelvis förlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och samråda med riksdagen inför möten i rådet och i andra frågor som riksdagen bestämmer. Uppföljningen visar att detta inte alltid skett.

Riksdagen beslutade i december 2003 om Sveriges politik för global utveckling. Av beslutet framgår att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden ska införlivas i EU-budgeten. Europeiska rådet beslutade 2005 om att inrätta en tionde europeisk utvecklingsfond utanför EU-budgeten. Av uppteckningar och underlag från möten i EU-nämnden inför de rådsmöten då frågan behandlades framgår att uppgifter saknas om att regeringen har informerat riksdagen i frågan.

Uppföljningen visar vidare att det i hög grad saknas strategier och mål för det svenska EU-samarbetet inom biståndspolitiken. Det saknas också en överblick över det svenska EU-samarbetet inom biståndsområdet. Frågor som bereds inom expertgrupper och genomförandekommittéer har regelmässigt inte behandlats eller beretts inom departementet, och ingen aktör har ett samordningsansvar för de frågor som behandlas av dessa grupper. Interna riktlinjer för arbetet inom genomförandekommittéer finns men följs i varierande utsträckning. Utrikesdepartementet utfärdade i december 2006 riktlinjer som, enligt uppföljningen, kan råda bot på de uppmärksammade bristerna.

Sverige anses ha stort genomslag för sina ståndpunkter när det gäller policyarbetet inom EU. Inom EU har programplanering som utgår från landstrategier, enligt uppgifter från Utrikesdepartementet och Sida, införts efter svensk modell och efter bl.a. svenska påtryckningar. Det är främst kommissionens genomförande av biståndet som har varit föremål för kritik. I fält upplever de svenska företrädarna vid ambassaderna att de har ett inflytande i samband med kommissionens planering av genomförandet. Detta bekräftas av de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna.

EU:s biståndspolitik har sedan 2000 genomgått omfattande reformer och är fortfarande inne i en förändringsprocess. Reformeringen av biståndspolitiken innebär bl.a. att beredningen av landstrategier m.m. inleds i fält. Denna uppföljning visar att riktlinjer saknas för den beredning som sker vid de svenska ambassaderna av kommissionens förslag till bl.a. landstrategier. När förslagen sedan ska behandlas i ansvarig genomförandekommitté är det för sent att göra några större förändringar.

Riksdagen har vid flera tillfällen understrukit att det är väsentligt att Sverige i utvecklingssammanhang arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Genomförda utvärderingar av uppnådda resultat för att uppnå en ökad jämställdhet i utvecklingssamarbetet visar att jämställdhetsintegreringen inte har genomförts tillräckligt väl. Resultaten gäller för såväl kommissionens bistånd som övrigt multilateralt och olika länders bilaterala bistånd.

Jämställdhetsfrågorna har varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982. På senare år har kommissionen vidtagit åtgärder för att ta fram konkreta verktyg för att genomföra jämställdhetsintegreringen. I utrikesutskottets uppföljning konstateras att det inom Regeringskansliet pågår ett arbete som bl.a. avser jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. När det gäller att driva jämställdhetsfrågorna i EU:s biståndspolitik är dock ansvarsfördelningen oklar. I uppföljningsrapporten anges att Utrikesdepartementet under 2007 har vidtagit en del åtgärder som syftar till att driva frågan om jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet.

Uppföljningen Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik ingår som bilaga till detta betänkande. Rapporten finns också publicerad i serien rapporter från riksdagen (2006/07:RFR7).

Motionen

Socialdemokraterna framhåller i kommittémotion *U353 (s) yrkande 20* behovet av att förenkla regler och ansökningsförfaranden när det gäller EU-bidrag till enskilda organisationer.

Utskottets överväganden

Allmänna frågor om EU:s gemensamma bistånd och Sveriges deltagande i detta

Europeiska kommissionen fördelade 2006 på gemenskapens vägnar bistånd (ODA) motsvarande mer än 60 miljarder kronor. Sammantaget står kommissionen och EU:s medlemsstater för mer än hälften av världens samlade bistånd.

Under 2006 kanaliserades ca 7 % av det svenska biståndet via EU:s gemensamma bistånd. Det består dels av delar av EG-budgeten, dels av den separat finansierade Europeiska utvecklingsfonden. Sveriges andel av EG-budgeten och Europeiska utvecklingsfonden är ca 2,7 % vardera. År 2006 uppgick Sveriges bidrag till EG-biståndet till totalt ca 2 miljarder kronor, varav knappt hälften kanaliserades via Europeiska utvecklingsfonden.

Utskottet noterar att Europeiska revisionsrätten den 13 november 2007 publicerat årsrapporten för 2006 där man, såvitt avser biståndsinsatser, behandlar det externa bistånd som finansieras via gemenskapens allmänna budget.

Som framgått beslutade utskottet 2006 att som en del i utskottets kunskapsför djupning om EU:s biståndspolitik genomföra den ovan kortfattat redovisade studien av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik. På biståndsområdet har utskottet tidigare initierat en uppföljning av det multilaterala biståndssamarbetet. Den redovisades och behandlades i betänkande 2005/06: UU2. Regeringen fattade i april 2007 beslut om en strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Utskottet redovisade i betänkande 2005/06:UU10 Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen 2005 i ett fördjupande avsnitt synpunkter på EU:s utvecklingssamarbete.

Utskottet vill i detta sammanhang, när EU:s biståndssamarbete behandlas, något beröra den granskning av Europeiska gemenskapens utvecklingssamarbete, Peer Review European Community, som publicerades av OECD:s biståndskommitté (DAC, Development Assistance Committee) i juli 2007.

DAC ser positivt på kommissionens insatser för att omskapa sitt utvecklingsbistånd liksom på de framsteg som nåtts sedan 2002, förra gången som motsvarande granskning gjordes. Detta gäller exempelvis EU:s beslut 2007 om bättre arbetsfördelning mellan kommissionen och medlemsstaterna respektive 2005 års överenskommelse om europeiskt samförstånd, vilka ger ramverket för en gemensam EU-policy på området.

DAC slår fast att en rad utmaningar återstår för gemenskapen: att EU går vidare med den inriktning på utvecklingsinsatser som kommer till uttryck i överenskommelsen om europeiskt samförstånd; att dessa policyförändringar genomförs effektivt på landnivå och att arbetet fortgår med att reformera institutionerna och förenkla procedurerna. En rad rekommendationer lämnas i DAC-granskningen, bl.a. om hur man konkret ska kunna främja samstämmighet och arbetsfördelning mellan kommissionen och medlemsstaterna i unionens utvecklingspolitik, om reformering av EU-budgeten på området och regelverket kring denna och om arbetsfördelningen mellan gemenskapen, medlemsstaterna och multilaterala institutioner.

Enligt vad utskottet erfarit från Utrikesdepartementet har Sverige, när ett preliminärt utkast till den aktuella granskningsrapporten presenterades för DAC-medlemmarna, särskilt uttryckt stöd för rapportens slutsatser om att det behövs en tydligare ansvarsfördelning inom kommissionen. Sverige betonade också, i likhet med granskningsrapporten, att ytterligare åtgärder behövs för att integrera s.k. horisontella frågor – exempelvis om jämställdhet eller miljö – i gemenskapens utvecklingssamarbete.

Kommissionen har, efter det att DAC-granskningen blev offentlig, publicerat ett memorandum under rubriken Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of the European Community som utgör en omfattande genomgång av gemenskapens utvecklingssamarbete.

Som framgått tidigare i betänkandet avser regeringen att höja ambitionsnivån när det gäller resultatredovisning. I en särskild årlig skrivelse till riksdagen ska regeringen redogöra för resultaten inom utvecklingssamarbetet.

Även utrikesutskottet och övriga riksdagsutskott har höjt ambitionsnivån i sin EU-bevakning. Detta är bl.a. en följd av ställningstaganden av 2002 års riksdagskommitté i slutbetänkandet Riksdagen i en ny tid (framställning till riksdagen 2005/06:RS3), vilka föranlett ändringar i 10 kap riksdagsordningen. där det bl.a. anges att utskotten skall följa arbetet i

Europeiska unionen inom de ämnesområden som finns angivna för varje utskott. Utskottsorganisationen har också fått viss personalförstärkning för EU-bevakning.

I utskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik konstateras att riksdagens möjligheter att påverka EU-samarbetet förutsätter bättre rapportering från regeringen. För att utskottet ska kunna följa och få en överblick över Sveriges deltagande i unionens biståndspolitik behöver utskottet då och då få en samlad bild av huvuddragen i denna. Utskottets uppföljning, DAC:s ovan nämnda granskningsrapport respektive kommissionens memorandum erbjuder i dagsläget sådan sammanhållen och övergripande information.

Det vore önskvärt om riksdagen framgent i lämpliga sammanhang, exempelvis inom ramen för de återkommande skrivelserna från regeringen, kunde erhålla mer sammanhållen och övergripande information om reformering och utveckling av EU:s biståndspolitik. Information av detta slag skulle utgöra ett värdefullt komplement till de upplysningar som regeringen fortlöpande lämnar till riksdagen om avgränsade biståndspolitiska teman som är aktuella inom EU.

Utskottet noterar i sin uppföljning att Utrikesdepartementet under den tidsperiod då utskottets uppföljning genomfördes vidtagit åtgärder för att rätta till vissa av de brister som uppmärksammats i uppföljningen. Enligt vad utskottet inhämtat har Utrikesdepartementet vidare efter publiceringen av uppföljningen beslutat genomföra en konsultstudie av arbetsformer och ansvarsfördelning mellan departementet, Sida, utlandsmyndigheter och Sveriges representation i Bryssel beträffande EU:s utvecklingssamarbete och EG-biståndet.

I konsultstudien, som nu pågår, innefattas en kartläggning av nuvarande organisationsformer och hantering av EU:s utvecklingssamarbete och EG-biståndet. Till grund för studien ligger bl.a. utskottets uppföljningsrapport. På basis av den analys som ska ingå i studien kommer alternativa förslag till åtgärder – inom ramen för befintliga resurser – att presenteras. Enligt vad utskottet erfarit från Utrikesdepartementet är avsikten att kartläggningen ska ligga till grund för ytterligare åtgärder under 2008.

Enligt utskottet är det positivt att Utrikesdepartementet initierat kartläggningen. Enligt uppgift har därutöver vissa åtgärder vidtagits redan under 2007. Det gäller bl.a. stärkta rutiner för Sveriges deltagande i genomförandekommittéer som bl.a. innefattar beredningsprocessen och instruktionsgivning och att man ser närmare på hur Revisionsrättens rapporter och kommissionens utvärderingsrapporter kan tas till vara på ett bättre sätt. Utskottet förutsätter att de brister som uppmärksammats i uppföljningsrapporten rörande Sveriges medverkan i expertgrupper och genomförandekommittéer åtgärdas.

Utskottet välkomnar en återrapportering till riksdagen om resultatet av de ovan nämnda åtgärderna rörande arbetsformer och ansvarsfördelning m.m. Klarlägganden av detta slag kan enligt utskottets uppfattning vara av stort värde också inför Sveriges EU-ordförandeskap andra halvåret 2009.

Utskottet välkomnar att regeringen beslutat om den ovan nämnda strategin för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. I denna förordas bl.a. att strategier för särskilt viktiga multilaterala organ, bl.a. EU, bör utformas. En sådan strategi bör enligt utskottets bedömning kunna bidra till ett starkt svenskt engagemang och ökat inflytande i EU:s utvecklingssamarbete och inom EG-biståndet. Den bör också kunna bidra till såväl en bättre redovisning till riksdagen som till mer sammanhållna och konsekventa svenska ståndpunkter i utvecklingssamarbetet på olika nivåer. Inte minst är det viktigt med riktlinjer för den beredning som sker vid de svenska ambassaderna vad gäller kommissionens förslag till bl.a. landstrategier.

Europeiska utvecklingsfonden och EG-budgeten

I utskottets uppföljningsrapport om Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik uppmärksammas att riksdagen i december 2003 beslutat att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden införlivas i EG-budgeten. Där framgår också att Europeiska rådet 2005 beslutade inrätta en tionde europeisk utvecklingsfond utanför EU-budgeten och att uppgifter saknas om att regeringen informerat riksdagen om detta.

Utskottet konstaterar att OECD/DAC i den 2007 publicerade granskningen av EG-biståndet, Peer Review European Community, förespråkar ”budgetisering” av Europeiska utvecklingsfonden. DAC anser att kommissionen måste framhärda i ansträngningarna att förenkla och samordna olika budgetarrangemang. En finansiering av utvecklingsbistånd till AVS-länderna från gemenskapens budget, dvs. ”budgetisering” av Europeiska utvecklingsfonden, skulle kunna leda till ökad effektivitet genom enhetliga regelsystem, skriver DAC i granskningsrapporten.

Utskottet noterar att regeringen i skrivelse 2006/07:85 Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2006 slår fast att Sverige hellre sett att Europeiska utvecklingsfonden hade lagts in som en del av den reguljära EU-budgeten. Av regeringens skrivelse framgår att översynen av budgeten är öppen. Utskottet tar fasta på regeringens klarläggande i skrivelsen att Sverige ska fortsätta verka för att Europeiska utvecklingsfonden på sikt blir en del av den allmänna biståndsbudgeten. Utskottet konstaterar att riksdagens beslut 2003 att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden införlivas i EG-budgeten alltså gäller.

Enskilda organisationer och EU-biståndet

Av redovisningen av utskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik framgår att riksdagen 1999, på förslag av utrikesutskottet, gjorde ett tillkännagivande till regeringen om att det behövdes en övergri-

pande översyn av de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet. Utskottet uttalade i sammanhanget att det fanns ett behov av att belysa de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag. Av utskottets uppföljning framgår att regeringen inte vidtagit någon sådan åtgärd med anledning av riksdagens tillkännagivande. Problematiken kring enskilda organisationers benägenhet att söka EU-bidrag behandlas också i en motion från den allmänna motionstiden där behovet påtalas av att förenkla regler och ansökningsförfaranden när det gäller EU-bidrag.

Vad gäller Sveriges utvecklingssamarbete har Sida, som framgått tidigare i betänkandet, utarbetat nya anvisningar för samarbetet med enskilda organisationer och i år gjort en översyn rörande urval av s.k. ramorganisationer. Ovan i betänkandet har också redovisats att en interemistisk strategi för bidrag till enskilda organisationers deltagande i Sveriges utvecklingssamarbete väntas bli beslutad av regeringen i december 2007. Denna ska senare ersättas av en strategi som innebär stärkt styrning, tydliga mål för verksamheten och som anger kriterier för val av samarbetsorganisationer. Strategin ska även ställa krav på uppföljning i alla led inom biståndsförmen.

Utrikesutskottet konstaterar att betydande förändringar ägt rum i EU:s utvecklingssamarbete efter millennieskiftet. Gemenskapen lägger allt större vikt vid samarbetet med det civila samhällets organisationer, såväl i Bryssel som på fältet. DAC ifrågasätter i sin granskning av EG-biståndet dagens förfarande med stöd till små, avgränsade aktiviteter under paraplyprojekt och menar att det civila samhället skulle kunna få en mer utvecklad roll i EU:s utvecklingssamarbete. DAC lägger också fram förslag om att rationalisera och decentralisera avtal med enskilda organisationer om biståndsinsatser.

Utskottet noterar att det i uppföljningen Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik framgår att svenska enskilda organisationer i förhållande till enskilda organisationer i andra EU-medlemsstater beviljas en relativt liten andel av EU-bidragen för att finansiera projekt rörande utvecklingssamarbete. Motsvarande konstaterande gjordes av Riksdagens revisorer 1999. Två tänkbara förklaringar till det ringa återflödet till Sverige kan enligt uppföljningen vara att det i vissa länder finns stora ”tunga” enskilda organisationer med goda resurser för intressebevakning och att organisationer i vissa länder är väl insatta i ansökningsprocessen.

Frågor om återflöde till Sverige av EU-medel aktualiseras också i andra sammanhang. Näringsutskottet har exempelvis vid flera tillfällen tagit upp frågor om återflödet från gemenskapens strukturfondssystem och beskrivit den läro- och anpassningsprocess som ägt rum efter Sveriges EU-inträde. Reglerna för systemets tillämpning, administration och utvärdering har stramats upp, förtydligats och förenklats.

I budgetpropositionen anger regeringen att den, som ett led i arbetet med att förstärka styrningen och resultatorienteringen av utvecklingssamarbetet, nu ser över riktlinjer, kriterier och procedurer för samarbetet med de

svenska enskilda organisationerna. Utskottet finner det lämpligt att regeringen i anslutning till detta arbete eller i annat lämpligt sammanhang närmare överväger frågan om svenska enskilda organisationers benägenhet att söka EU-bidrag. Därvid bör bl.a. behovet av förenkling och förtydligande av regelsystemen uppmärksammas.

Mot bakgrund av vad som anförts avstyrker utskottet motion *U353 (s) yrkande 20*.

Jämställdhetsintegrering i EU:s biståndspolitik

Sveriges agerande för att främja jämställdhetsintegrering är en av de frågor som blir särskilt belysta i utskottets uppföljningsrapport om EU:s biståndspolitik. I rapporten konstateras att jämställdhet är en av de frågor som regeringen har prioriterat i utvecklingssamarbetet under de senaste åren. Vidare anges att det i Regeringskansliet pågår ett arbete för att integrera jämställdhetsperspektivet i alla verksamheter och processer inklusive EU-samarbetet.

Av utskottets uppföljning framgår att riksdagen under en följd av år varit både tydlig och konsekvent när det gäller vikten av att Sverige arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv i utvecklingssamarbetet. Tidigare i detta betänkande har utskottet vidare uttalat sitt stöd för regeringens tre tematiska prioriteringar i biståndspolitiken under mandatperioden varav en avser främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utveckling.

Av utskottets uppföljning framgår att kommissionen våren 2007 publicerade ett meddelande om jämställdhet och ökat medinflytande för kvinnor i utvecklingssamarbetet (KOM[2007] 100). Därefter har rådsslutsatser i ämnet antagits i maj 2007. I budgetpropositionen konstaterar regeringen att dessa nu ska operationaliseras.

Problemen kring ett konkret genomförande av horisontella frågor, exempelvis jämställdhet, behandlas i DAC:s granskning av EG-biståndet. Enligt uppgifter till DAC ska jämställdhet (gender equality) vara ett primärt eller framträdande mål i 35 % av gemenskapens officiella utvecklingsbistånd. Gemenskapen har också upprättat en hjälpfunktion för jämställdhetsfrågor (Gender Helpdesk) som ska utgöra en resurs för kommissionen och gemenskapens delegationer på olika håll i världen. Även om kommissionen och den europeiska överenskommelsen om utvecklingssamarbete har lyft fram jämställdhet som en integrerad del av utvecklingspolitiken menar DAC att dessa principer inte tycks ha tillämpats på ett konsekvent sätt i genomförandet av program eller lyfts fram som en viktig indikator vid bedömningen av programeffektivitet. DAC anser att kommissionens agerande behöver stärkas på dessa områden och konstaterar att den stora utmaningen för kommissionen nu är att påvisa att jämställdhetspolitiken kan genomföras på ett framgångsrikt och konkret sätt.

I regeringens strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet förordas som nämnts att strategier för särskilt viktiga multilaterala organ, bl.a. EU, ska tas fram. Utskottet förutsätter att regeringens fortsatta strategiarbete rörande utvecklingspolitik innefattar frågor om hur Sverige ska verka för jämställdhetsintegrering får tydligt genomslag i EU:s och EG:s utvecklingssamarbete och att detta avrapporteras till riksdagen. En förutsättning för ett tydligt och samstämmigt svenskt agerande är enligt utskottets uppfattning att ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet samt mellan UD och Sida klarläggs och att rutiner utvecklas som säkerställer att Sverige bevakar jämställdhetsintegreringen i de forum där EU:s biståndspolitik behandlas. Av utskottets uppföljning framgår att Sverige i många länder betraktas som ett föregångsland när det gäller jämställdhet i utvecklingssamarbetet. Utskottet menar att detta förpliktar till en hög ambitionsnivå även framgent.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Främjande av internationella biståndsströmmar, punkt 6 (mp)

av Bodil Ceballos (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:U365 och avslår motion 2007/08:U336 yrkande 2.

Ställningstagande

Enligt WHO:s World Health Report skördar varje år hiv/aids, TBC, malaria, Chagas sjukdom, sömnsjuka och leishmaniasis 14 miljoner dödsoffer. Detta är inget mindre än en global katastrof, i synnerhet som det sker i en tid då vi egentligen borde ha alla möjligheter att stävja dessa sjukdomar. De orsakar inte bara tragedier på ett mänskligt plan, utan får även ödesdigra konsekvenser på andra områden. Insikten om detta återspeglas i FN:s millennieutvecklingsmål, där ett av de åtta målen är att stoppa spridningen av hiv/aids, malaria och andra sjukdomar före 2015.

Det är i dag främst hiv/aids, malaria och TBC som uppmärksammas på den globala agendan, exempelvis genom den år 2002 upprättade Globala fonden mot hiv/aids, TBC och malaria. Kampen mot hiv/aids, malaria och TBC är viktig, och mer ansträngningar måste göras. Samtidigt får man inte glömma bort andra sjukdomar som skördar många offer i fattiga länder.

WHO brukar tala om tio bortglömda sjukdomar: sömnsjuka, Chagas sjukdom, denguefeber, leishmaniasis, lepra, lymfatiskt filariosis (elefantiasis), malaria, flodblindhet, bilharzia och TBC. Sjukdomar som Chagas sjukdom, sömnsjuka, leishmaniasis är bortglömda sjukdomar i västvärlden, men skördar miljontals offer i länder i syd. De brukar också benämnas de mest försummade sjukdomarna.

Dessa sjukdomar är fattigdomssjukdomar. I dag saknas säkra, billiga, effektiva och anpassade diagnoser och läkemedel för att behandla och åtgärda dessa.

Läkemedelsforskningen styrs i hög grad av marknadsmässiga överväganden, och därför finns det en tydlig övervikt för forskning på sjukdomar som är vanliga i västvärlden, där det både finns resursstarkare patienter och högre offentliga sjukvårdsbudgetar, vilket innebär att mer vinst kan genereras. Enligt beräkningar skulle det räcka med 20 miljarder kronor för att forska fram bättre läkemedel mot de sistnämnda sjukdomarna. Men de som är drabbade har inte råd att betala de priser för medicin som krävs för att läkemedelsföretagen ska anse sig ha råd att bedriva forskning.

Olika initiativ har dock tagits för att komma till rätta med problemet. Arbete sker bl.a. inom FN och olika organisationer, och för drygt två år sedan bildades organisationen Drugs for Neglected Diseases av bl.a. Läkare utan gränser och hälso- och forskningsinstitut i bl.a. Kenya och Brasilien. Organisationen samarbetar med UNDP m.fl., och syftet är att med hjälp av de senaste vetenskapliga rönen utveckla mediciner mot sjukdomar som drabbar de fattigaste i världen. Enligt planerna ska man under en tolvårsperiod utveckla 6–7 nya mediciner, i första hand mot sömnsjuka, leishmaniasis och Chagas sjukdom. Behovet snarare än betalningsförmågan ska styra.

Miljöpartiet anser att Sverige internationellt ska verka för att initiativ tas till att hitta nya finansieringsmöjligheter för forskning kring dessa försummade sjukdomar. Detta torde ligga väl i linje med det fattigdomsperspektiv som finns i den svenska politiken för global utveckling.

2. Landfokusering, kvalitet och effektivitet, punkt 7 (mp)

av Bodil Ceballos (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anføres i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:U237 yrkande 2 och avslår motionerna 2007/08:U341 och 2007/08:U345 yrkandena 10 och 14.

Ställningstagande

Sverige bör göra en omprövning av grunderna för sitt biståndsarbete och då lyfta fram frågor om demokrati och mänskliga rättigheter inklusive sexuella minoriteters situation. En sådan prioritering skulle leda till ett annat urval av mottagarländer för svenska bilaterala biståndsinsatser än vad regeringen förespråkar i budgetpropositionen.

3. Främjande av jämställdhet, kvinnors roll i utveckling, punkt 9 (mp)

av Bodil Ceballos (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:U316 yrkandena 4, 8 och 9 samt avslår motion 2007/08:U318 yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

I Afrika producerar kvinnor 80 % av maten. Ändå äger kvinnor bara 1 % av marken. Liknande mönster kan även ses i Latinamerika och Sydasiens. Rättsliga hinder för kvinnor som markägare och kredittagare är ett betydligt större problem för svältande kvinnor och barn än de makroekonomiska förhållandena i landet. Kvinnor får sällan glädje av sina stora arbetsinsatser och investeringar. Till exempel driver 300 miljoner kvinnor världen över småföretag, men mindre än 2 % av dem har tillgång till krediter från formella kreditkällor. Alla de träd som nu planteras av kvinnor i Kenya ägs inte av dem, utan av den person (vanligen en man) som har lagfart på marken. Kvinnor måste helt enkelt få lika rätt att äga och ärva mark. Sverige måste på det internationella planet arbeta för ökat stöd till kvinnors lagliga rättigheter att äga mark, kapital och identitetshandlingar.

I investeringssammanhang kan mikrolån, små summor till låg ränta, spela en avgörande roll för utvecklingskraften på en ort och dessutom vara ett effektivt sätt att kanalisera biståndsmedel. Genom sin småskalighet innebär mikrofinanserna dessutom att risken för korruption minskar betydligt. Sverige måste i det internationella samarbetet verka för ökat stöd till mikrolån och andra former av krediter till kvinnor.

4. SRHR, HBT och hiv/aids, punkt 10 (mp)

av Bodil Ceballos (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2006/07:So463 yrkande 34 och 2007/08:U237 yrkande 1 och avslår motionerna 2007/08:U270, 2007/08:U288, 2007/08:U335 yrkandena 4–6, 12 och 14, 2007/08:U349 yrkandena 12, 13, 16 och 29 samt 2007/08:U375.

Ställningstagande

På många håll i världen är situationen för sexuella minoriteter mycket svår. Sverige bör bli mer aktivt i det internationella HBT-arbetet och bör i biståndsarbetet lyfta fram HBT-frågorna, något som kräver stor trovärdighet och långsiktigt uthålliga insatser för att ge resultat. Det måste bli självklart att HBT-personers rättigheter automatiskt inkluderas när Sverige framhåller de mänskliga rättigheterna.

5. Miljö och klimat, punkt 11 (mp)

av Bodil Ceballos (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 11 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:U316 yrkande 6 och avslår motionerna 2007/08:U345 yrkande 8 och 2007/08:U345 yrkande 4.

Ställningstagande

Det är angeläget med en omställning från storskaligt till småskaligt jordbruk där man prioriterar diversifiering och utgår från lokala villkor, lokala odlingsförutsättningar, traditioner och sociala sammanhang och – inte minst – från de lokala behoven.

Det krävs ökade direkta investeringar i jordbruket och i förbättrad nutrition. Här kan betydelsen av skolmatsprogram framhållas. Skolmat som tillagas av lokala livsmedel ger betydande synergieffekter och rekommenderas i FN:s rapport om hur millenniemålen ska uppnås. Där pekas detta ut som en enkel lösning med snabba vinster på vägen till minskad fattigdom: fler barn går till skolan och får utbildning och kan bättre tillgodogöra sig undervisningen, samtidigt som det lokala jordbruket stimuleras. Sverige bör i det internationella samarbetet verka för ökat stöd till skolmatsprogram med lokalt producerade livsmedel.

6. **Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd - säkerhetsrelaterade frågor, punkt 15 (s, v, mp)**

av Urban Ahlin (s), Veronica Palm (s), Carina Hägg (s), Kenneth G Forslund (s), Hans Linde (v), Kerstin Engle (s), Bodil Ceballos (mp) och Carin Runeson (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 15 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2007/08:U233 och 2007/08:U345 yrkande 12.

Ställningstagande

Kopplingen mellan säkerhet och utveckling på både kort och lång sikt är odiskutabel. Utveckling förutsätter säkerhet. Men i en värld som upprustar alltmer är det knappast fattigdomsbekämpningen som behöver mindre resurser. Mer än 1 000 miljarder US dollar går till världens försvarsutgifter att jämföras med 100 miljarder US dollar som går till bistånd. Moderaterna har tidigare sagt att det vore naturligt att i ökad utsträckning finansiera säkerhetsfrämjande insatser via biståndet. I klartext innebär ett sådant förslag att pengar flyttas från fattigdomsbekämpning till att bekosta militära insatser som annars skulle bekostats via försvarsbudgeten.

I budgetpropositionen skriver regeringen inget i klartext om denna nya inriktning. Ett par brasklappar i form av försåtlig retorik ryms dock. Exempelvis skriver man om att ”vidareutveckla potentialen när det gäller utvecklingspolitik och säkerhet” samt att Sverige ska vara ledande i ”nytänkandet på policyområdet”.

Sverige har, som enda europeiska land, i DAC-kommittén i år förespråkat att öppna för finansiering via biståndet av säkerhetsfrämjande insatser. En ändring av DAC-reglerna på det sätt som regeringen förespråkat i DAC skulle i realiteten innebära mindre medel för fattigdomsbekämpning och mer medel för att bekosta militära insatser. Från Socialdemokraternas, Vänsterpartiets och Miljöpartiet de grönas sida accepterar vi inte en sådan urholkning av biståndet. Vi slår vakt om regelverket för biståndet.

7. Internationella överenskommelser om vad som avses med bistånd - skuldavskrivningar och klimatåtgärder, punkt 16 (v)

av Hans Linde (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 16 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2007/08:U279 yrkandena 4 och 5.

Ställningstagande

Klimatförändringarna är ett stort och växande hot mot utvecklingsländer och ett enormt hinder för fattigdomsbekämpning. Redan fattiga länder i syd kommer att drabbas värst när effekterna av klimatpåverkan blir allt tydligare, enligt FN:s klimatpanel. I Afrika riskerar t.ex. produktionen av livsmedel att halveras fram till 2020 med flyktingströmmar och ökade konfliktrisker som följd. Vänsterpartiets budgetförslag som redovisas i ett särskilt yttrande har mot denna bakgrund ett ökat fokus på klimatbistånd.

Att satsa på klimatåtgärder får dock inte tas som förevändning i nord att finansiera sina egna åtaganden enligt Kyotoprotokollet med biståndsmedel. Det skulle i så fall innebära att världens fattiga bestraffades dubbelt, först genom klimatförändringar de inte gett upphov till och sedan genom uteblivet bistånd. Sverige bör även i fortsättningen avstå från att finansiera egna åtaganden enligt Kyotoprotokollet med biståndsmedel.

I OECD:s biståndskommitté (DAC, Development Assistance Committee) utarbetas riktlinjer för medlemsländerna om vad som räknas som bistånd. Bistånd (ODA) ska enligt reglerna lämnas i form av direkta överföringar av medel eller genom varor och tjänster. Enligt OECD räknas även insatser som leder till minskning av växthusgaser i atmosfären eller anpassningar och förberedelser inför klimatförändringar som bistånd enligt dessa regler.

Inom ramen för Clean Development Mechanism (CDM), en mekanism under Kyotoprotokollet som ger utvecklingsländer möjlighet till en miljöanpassad utveckling, kan även i vissa fall insatser från givarländer räknas som bistånd. Risker är att medlemsländer i DAC finansierar sina egna åtaganden enligt Kyotoprotokollet med biståndsmedel och därigenom minskar övrigt utvecklingssamarbete samtidigt som klimatåtgärderna inte ökar i omfattning. Det skulle vara en ytterst negativ utveckling av nordets utvecklingssamarbete. Sverige bör därför inom OECD/DAC arbeta för att åtaganden enligt Kyotoprotokollet inte får räknas som utvecklingssamarbete.

Sverige bör i DAC vidare verka för att skuldavskrivningar inte räknas som bistånd och därmed agera i Monterreyöverenskommelsens anda. Det är nödvändigt med omfattande skuldavskrivningar men dessa får inte ske till priset av urholkade biståndsresurser.

Särskilda yttranden

1. Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, punkt 1 (s)

Urban Ahlin (s), Veronica Palm (s), Carina Hägg (s), Kenneth G Forslund (s), Kerstin Engle (s) och Carin Runeson (s) anför:

Riksdagen har den 21 november 2007 i första steget av budgetprocessen ställt sig bakom regeringens budgetförslag för 2008. Det innebär att riksdagen för detta år nu har låst såväl utgiftstak som ramar för de 27 utgiftsområdena samt fattat beslut om de skatte- och avgiftsförändringar som ska träda i kraft nästa år. För budgetåret 2008 gäller därmed att de samlade utgifterna för utgiftsområde 7 inte får överstiga 27 702 071 000 kr under riksdagens fortsatta behandling. Socialdemokraternas förslag på utgiftsområdet överstiger denna nivå och kan således formellt inte tas upp till behandling.

Eftersom riksdagsmajoriteten i första steget av budgetprocessen gett budgetpolitiken en helt annan inriktning än den vi önskat avstår vi från att reservera oss. Vårt budgetalternativ bör ses som ett sammanhållet paket där någon eller några delar inte kan brytas ut och behandlas isolerat. Vi vidhåller vår uppfattning och anser att anslagen inom utgiftsområde 7 borde ha utformats i enlighet med det som framgår av Socialdemokraternas motion Fi277.

I årets budget har regeringen avräknat 500 miljoner kronor från biståndet för att skriva av gamla skulder. I verkligheten är dock den faktiska siffran som Exportkreditnämnden kommer att använda för att skriva av skulder betydligt lägre, 287 miljoner kronor. Det kan vara rimligt att från biståndsramen räkna av skuldavskrivningar men det ska i sådant fall ske krona för faktisk krona. Vi socialdemokrater krävde i vår motion att regeringen återkommer med ett ordentligt ekonomiskt underlag när det gäller avräkningen för skuldavskrivning på biståndsanslaget och vi avvisar den uppblåsta avräkningen från biståndsramen 2008.

Därutöver drar regeringen ned på Sidas informationsinsatser 2008. Vi menar att informationsarbetet på hemmaplan är en viktig del av utvecklingssamarbetet, för dess förankring och för att sprida kunskap om en central del av den svenska utrikespolitiken. Vi avvisar denna minskning på informationsanslaget.

Vi socialdemokrater är positiva till en landfokusering och arbetet med denna inriktning inleddes i väsentliga delar under den socialdemokratiska regeringen. Vissa effekter av den landfokusering som förespråkas av nuvarande regering blir dock märkliga, exempelvis att Sverige, trots målet om att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, nu ser ut att komma att ge mer bistånd till Europa än

till Asien, där över hälften av världens fattiga bor. Det ger också en märklig bild att biståndsmedel ämnade för världens fattiga ska nyttjas i exempelvis länder som Serbien och Turkiet som söker EU-medlemskap.

Regeringen vill med stor brådska fasa ut biståndet till Ryssland. Detta sker i en situation där utvecklingen i Ryssland är mer oroande än på länge. Den ryska ekonomin har haft god tillväxt på senare år och biståndet behövs inte längre på alla områden. Men i vissa sektorer finns det även i fortsättningen ett behov av biståndsinsatser till Ryssland. Vi socialdemokrater avvisar regeringens snabba avveckling av biståndet till Ryssland. Det ligger i såväl svenskt som ryskt intresse att utveckla dialog liksom ett starkt partnerskap och samarbete exempelvis på miljö- och kärnsäkerhetsområdena. Det är angeläget också med insatser för att främja ett öppet och demokratiskt samhälle, exempelvis genom journalistutbildningar. Det ligger i både svenskt och ryskt intresse att utveckla ett starkt partnerskap och samarbete inom flera fält, exempelvis miljö, kärnsäkerhet och hiv/aids.

För Sverige är det viktigt att Ryssland utvecklas till ett öppet och demokratiskt samhälle. Det är både rimligt och bra att vi drar oss ur biståndsinsatser i t.ex. rysk infrastruktur men samtidigt är det viktigt att vi fortsatt stödjer utvecklingsinsatser som främjar ett öppet och demokratiskt samhälle.

Ett exempel som belyser orimligheten i den snabba utfasningen är situationen för ryska journalister, inte minst med tanke på mordet på Anna Politkovskaja till vars begravning Sverige sände sin Moskvaambassadör. En kort tid senare stoppas nu den utbildning av ryska journalister som Fojo har bedrivit sedan 1993, ett unikt samarbetsprojekt som man nu tvingas avbryta. Man kan inte å ena sidan beklaga den alltmer minskade yttrandefriheten och å andra sidan dra in stöd till journalister. Det är att ha en hycklande inställning.

2. Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, punkt 1 (v)

Hans Linde (v) anför:

En majoritet av riksdagens ledamöter, representerande Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna, beslutade den 21 november 2007 om ramar för statsbudgetens utgiftsområden samt en beräkning av statens inkomster. Ett tak för statens utgifter inklusive pensionssystemet vid sidan av statsbudgeten fastställdes för 2008, 2009 och 2010.

Vänsterpartiet menar att Sverige behöver ett spårbyte för ökad rättvisa, förstärkt välfärd och kloka investeringar för framtiden. Vi presenterar i vår budgetmotion Fi276 en helt annan inriktning för den ekonomiska politiken än vad riksdagsmajoriteten fattat övergripande beslut om. Vårt budgetalternativ avvisar regeringens politik som är närsynt och oansvarig, som systematiskt ger mer till dem som har mest och som i grunden angriper och

eroderar den svenska välfärdsmodellen. Vi avvisar regeringens kraftiga skattesänkningar, attackerna på de gemensamma trygghetssystemen och urgröpningen av det gemensamma ägandet. Vänsterpartiet gör en radikal annorlunda bedömning än regeringen och riksdagsmajoriteten av de långsiktiga behoven för svensk ekonomi. Vi ifrågasätter de nyliberalt inspirerade penning- och finanspolitiska ramverk som underbygger en omfattande överföring av resurser till de rikaste och förhindrar en politik för full samsättning.

Vänsterpartiets politik innebär i stället en välfärdsoffensiv. Vi gör en kraftfull satsning på fler anställda i välfärden. Vi presenterar också omfattande investeringar för att stärka samhällets infrastruktur och bemöta de allvarliga klimathoten. Vi ser jämställdheten som en strukturell fråga om makt och resurser och föreslår en rad politiska insatser – saknade i regeringens budgetproposition – för att förändra ojämlika strukturer. Vi genomför ett omfattande socialt reformprogram på en rad områden. Detta är i motsats till regeringens politik, som försitter goda chanser och vrider klockan tillbaka, ett ansvarsfullt budgetalternativ som använder de gemensamma resurserna bättre, mer rättvist och mer framtidsinriktat.

Då riksdagsmajoriteten fattat rambeslut om en helt annan inriktning av den ekonomiska politiken än den som Vänsterpartiet presenterat, deltar vi inte i detta beslut om fördelningen av anslag inom utgiftsområde 7 och presenterar inget formellt motförslag till utskottsbehandling.

Vi redovisar vår syn på anslagen inom utgiftsområde 7 som vi hade velat se och som presenterades i vår anslagsmotion för utgiftsområdet, U280, samt i andra motionsförslag vi har lagt fram.

Regeringens budgetförslag uppfyller formellt sett enprocentsmålet för svenskt utvecklingssamarbete. Samtidigt sker en kraftig urholkning av biståndet, vilket Vänsterpartiet är skarpt kritiskt till. Från biståndsramen avräknas 500 miljoner kronor för skuldavskrivningar och drygt 2 500 miljoner kronor för flyktingkostnader.

Vänsterpartiet anser det angeläget med omfattande skuldavskrivningar, men det är inte befolkningen i syd som ska betala för dessa genom uteblivet bistånd, i synnerhet inte om skulderna är att betrakta som illegitima. Det är dessutom ytterst tveksamt om de skulder som enligt regeringen ska regleras genom skuldavskrivningar verkligen uppgår till 500 miljoner kronor. Kostnaden för att ”döda” skuldebrev är med största sannolikhet betydligt lägre än så. Sverige bör agera i Monterreyöverenskommelsens anda och inte räkna skuldavskrivningar som bistånd. Vänsterpartiet motsätter sig mot denna bakgrund en avräkning från biståndsramen avseende skuldavskrivningar.

I fråga om avräkningar från biståndsramen för flyktingkostnader anser Vänsterpartiet att det inte är rimligt att flyktingmottagande i Sverige finansieras genom biståndsbudgeten. Detta står i strid mot grunderna för Sveriges poli-

tik för global utveckling. Vänsterpartiet vill se en omfördelning inom biståndsramen där 1 463 miljoner kronor av avräkningarna för flyktingmottagande inte ska avräknas från biståndsramen utan i stället belasta utgiftsområde 8. Det innebär att det reella utvecklingssamarbetet förstärks med 1 463 miljoner kronor i Vänsterpartiets budget. De resterande 1 045 miljoner kronor ska användas till humanitär hjälp till de människor som lever på flykt i andra delar av världen. Ett sådant stöd får dock inte utformas så att det ersätter flyktingmottagande i Sverige eller används som föreväning för att inskränka möjligheterna att söka asyl.

Från Vänsterpartiet är vi kritiska mot regeringens beräkning av anlagen för myndigheternas personalkostnader som för Sidas del medför personaleddragningar, något som inte skulle ske enligt Vänsterpartiets budgetförslag. Den egeninsats som införts för frivilligorganisationers informationsarbete i Sverige rörande biståndet bör avskaffas.

Det hot mot utvecklingsländerna som klimatförändringarna innebär motiverar en flerårig satsning på klimatbistånd som ska ske utöver åtgärder som finansieras via den föreslagna biståndsramen. Det skulle innebära en fördubbling av dagens miljöbistånd; biståndet skulle gå till att förebygga och motverka klimatförändringarnas konsekvenser i syd, som beräknas bli oerhört omfattande. Satsningen på klimatbistånd kommer att kräva nyrekrytering och förstärkt klimatkompetens inom Sida.

Det är viktigt att Sverige genom exempelvis biståndsmedel medverkar till att bygga upp institutionell kapacitet i fattigare länder för att dessa ska kunna säkerställa efterlevnaden av certifieringssystem för bränslen.

Sekulär, könsneutral lagstiftning och lika medborgerliga rättigheter är en grundläggande förutsättning världen över för verklig jämställdhet, ekonomisk utveckling och demokrati. FN:s kvinnokonvention, Cedaw, är ett viktigt verktyg i denna kamp. Det bör ställas krav på en regelmässig redovisning i svensk utvecklingspolitik av hur man genomför FN:s kvinnokonvention. På motsvarande sätt bör Sverige i de multilaterala organisationer som får stöd genom svensk utvecklingspolitik begära regelmässig redovisning av hur man genomför kvinnokonventionen.

I exportfrizonerna arbetar kvinnorna till låga löner, på korta och osäkra kontrakt, under ofta hälsofarliga förhållanden och med små möjligheter till facklig organisering. Om deras situation ska kunna förbättras krävs möjligheter till organisering och facklig verksamhet. Sverige bör verka för detta i utvecklingssamarbetet.

Vad gäller SRHR-frågor anser Vänsterpartiet att Sverige ska verka för att alla mottagare av bilateralt bistånd utvecklar nationella handlingsprogram för arbetet med SRHR utifrån det handlingsprogram som antogs vid Kairokonferensen 1994. I dialogen med samarbetsländer inom ramen för utvecklingssamarbetet bör Sverige arbeta för att kvinnor och ungdomar finns med i utformningen och genomförandet av handlingsprogram om SRHR.

Minst 10 % av biståndet bör öronmärkas för SRHR-insatser. För att förhindra att kvinnor och barn rekryteras för sexuell exploatering måste Sverige i utvecklingssamarbetet söka påverka andra länder att integrera ett tydligt könsmaktsperspektiv på fattigdomsbekämpning och lägga fokus på att förhindra rekrytering för sexuell exploatering.

När nu Sverige fokuserar sitt bistånd till färre sektorer borde enligt Vänsterpartiet HBT-frågorna vara ett av de områden som prioriteras. Som ett led i detta arbete borde Sidas handlingsplan för HBT-frågor utvärderas och förstärkas.

3. Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, punkt 1 (mp)

Bodil Ceballos (mp) anför:

Miljöpartiet har presenterat sitt alternativ till ekonomisk politik och budgetpolitik i budgetmotion Fi278 och tillhörande kommittémotioner.

Miljöpartiet avvisar stora delar av regeringens politik. På biståndsområdet innebär regeringens första år vid makten omfattande avräkningar från biståndsramen vilket urholkar resurserna för fattigdomsbekämpning. Även i budgetpropositionen för nästa år presenteras omfattande avräkningar, och därmed tas betydande belopp bort från anslagen för internationellt utvecklingssamarbete. Miljöpartiet ställer sig starkt kritiskt till denna politik.

Miljöpartiet de gröna har länge drivit klimatfrågan. Regeringspartierna har yrvakna väckts av det nya stora engagemanget i klimat-, miljö- och energifrågorna. De första stapplande stegen till en borgerlig klimatpolitik har tagits. Miljöpartiet välkomnar det nyväckta engagemanget och avvaktar nu förslag på strategier, åtgärder och handling. De förslag till klimat- och miljöåtgärder som presenteras i årets budgetproposition är fullständigt otillräckliga.

I Miljöpartiets budgetmotion för 2008 presenteras vårt förslag till ekonomisk politik. Våra prioriteringar innebär i fråga om Sveriges internationella biståndsinsatser väsentligt större resurser för fattigdomsbekämpning inklusive miljö- och klimatsatsningar än vad som blir fallet med regeringens budgetalternativ.

Regeringspartierna – Moderata samlingspartiet, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna och Kristdemokraterna – har i finansutskottet ställt sig bakom regeringens budgetproposition och de utgiftsramar och beräkningar av inkomster som föreslås där. Genom kammarens beslut om utgiftsramar har man också avstyrkt Miljöpartiets förslag till utgiftsramar och beräkningar av inkomster och därmed förutsättningarna för vårt budgetförslag. Av denna anledning tar vi inte del i beslutet om anslag inom utgiftsområde 7. I stället redovisas här huvuddragen i vårt budgetförslag inom utgiftsområde 7 som förordas i vår anslagsmotion U334 samt i andra motionsförslag som vi lagt fram.

Miljöpartiet de gröna vill verka för en rättvis och miljömässigt hållbar fördelning av jordens resurser. Därför är det viktigt att Sverige fortsätter att vara ett föredöme för andra rika länder genom att upprätthålla en procentmålet. Vi säger nej till regeringens nya politikområde på biståndsområdet, benämnt Reformsamarbete i Östeuropa. Detta politikområde verkar syfta till EU-anpassning och inte till fattigdomsbekämpning. För politikområdet Reformsamarbete i Östeuropa gäller inte målet att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, vilket är målet för övrigt internationellt utvecklingssamarbete. De medel som i budgetpropositionen anvisas för anslaget Reformsamarbete i Östeuropa vill vi återföra till fattigdomsbekämpning.

Från Miljöpartiets sida motsätter vi oss de omfattande avräkningar från biståndsramen som regeringen gör i budgetförslaget. Vi anser inte att skuldavskrivningar ska avräknas från biståndsramen och för tillbaka 500 miljoner kronor till biståndsbudgeten. Vi är också kritiska till de stora avräkningar som regeringen gör för flyktningmottagande. Dessa medel borde i stället användas för biståndsinsatser i flyktningarnas hemländer för att förbättra levnadsvillkoren så att människorna slipper fly därifrån. Vi återför därför till biståndsbudgeten 1 500 miljoner kronor av de medel som avräknats för flyktningmottagande.

Miljöpartiet anser att samarbete mellan kommuner och regioner i olika länder är viktigt och att det ger ett mervärde i form av ökad förståelse för andra människors levnadssätt, en kunskapsöverföring åt båda håll samt förbättrade möjligheter för organisationer, skolor och företag att skapa kontakter, för att bara ta några exempel. Interkommunala relationer i form av fördjupat vänortssamarbete, benämnt kommunalt partnerskap, är något som blivit möjligt under senare år, tack vare medel från Sida. Ett 70-tal svenska kommuner har engagerat sig i detta. Miljöpartiet anser att erfarenheterna av de nuvarande kommunala partnerskapen i huvudsak visat att det går att bygga upp relationer mellan kommuner i nord och syd som på ett påtagligt sätt är till nytta för båda parter. De bör få möjlighet att fortsätta och fördjupas.

Kvinnor världen över tillhör de fattigaste därför att de – även i jämförelse med fattiga män – oftare saknar egen inkomst, resurser i form av mark, kapital och utbildning och för att de på grund av sitt kön ofta är uteslutna från beslutande församlingar, även på lokal nivå. Många fattiga kvinnor och barn vandrar fortfarande varje dag i timmar för att hämta vatten och ved. 40 miljarder arbetstimmar om året går åt bara till att hämta och bära hem dricksvatten i Afrika. Från Miljöpartiets sida vill vi ha ett ökat fokus i det svenska biståndet på att tillgodose kvinnors tillgång till rent vatten. Grundläggande infrastruktur för vatten och energi måste utformas efter kvinnors och barns behov och förutsättningar, minst lika mycket som efter mäns.

Miljöpartiet anser att Sverige i områden där stora svenska militära insatser bedrivs i princip bör ge lika mycket i bistånd som satsas på den militära insatsen. Världssituationen tvingar oss till militära insatser runtom i världen. Det är dock viktigt med en strategi som innebär att även långsiktigt positiva resultat kan uppnås. Därför måste vi samtidigt som vi agerar kortsiktigt med militära medel arbeta långsiktigt med samhällsuppbyggnad efter den väpnade konflikten, bl.a. via bistånd. Tyvärr sker detta i alltför liten omfattning. I Afghanistan t.ex. satsade Sverige 2006 nästan dubbelt så mycket på militära insatser som på biståndsinsatser. Ännu större var övervikten för svenska militära utgifter i Liberia respektive Kosovo, jämfört med utgifterna för svenska biståndsinsatser där. Utöver kortsiktiga militära insatser i konflikttrabbade länder vill Miljöpartiet alltså lägga betydligt större vikt vid långsiktigt samhällsbyggande för fred och fattigdomsbekämpning.

4. Miljö och klimat, punkt 11 (mp)

Bodil Ceballos (mp) anför:

Miljöpartiet de gröna håller helt med om att tekniköverföring och kapacitetsbyggnad har stor betydelse i utvecklingssamarbetet. En förutsättning för att klara både klimatåtaganden och fattigdomsbekämpning är att de fattigare länderna får tillgång till ren teknik och möjlighet att anpassa sig till de nya förutsättningar som ett ändrat klimat innebär. Dock är denna tekniköverföring något vi kom överens om redan vid Riokonferensen 1992 och som vi i dag borde ha levt upp till. Att nu än en gång inrätta ett bonussystem för den rikare delen av världen på grund av vår oförmåga att svara upp mot redan fattade överenskommelser är inte tillfredsställande. Vi menar att dessa kapacitetshöjande åtgärder inom utvecklingssamarbetet inte ska ha som utgångspunkt att de kan ge ökade förutsättningar för framtida CDM-projekt, även om dessa projekt inte finansieras via biståndsbudgeten. Vi menar att teknikutveckling i andra länder redan i sig är en lönsam verksamhet för teknikföretag i nord som har en produkt att sälja men att den kan äga rum utan att länderna i nord för den skull ska kunna tillgodogöra sig de utsläppsminskningar som uppnås.

Dessutom är det inte heller säkert att ett CDM-projekt verkligen leder till minskade utsläpp. Det som i dag hindrar Kina från att bygga fler kolkraftverk är brist på byggkapacitet. Med hjälp utifrån att bygga t.ex. ett nytt biokraftverk kan Kina i stället bygga ett kolkraftverk på någon annan plats i landet. Det finns inte heller några fungerande kontrollmekanismer. För att CDM ska bli ett effektivt instrument för reella utsläppsminskningar måste det till en fungerande global överenskommelse som länderna också lever upp till. Andra problem med CDM i detta sammanhang är brist på långsiktighet, att biståndet som nu ges är villkorat och dessutom att det sker på givarens villkor.

När det gäller frågan om att CDM finns med i DAC:s arbetsprogram för 2007–2008 anser vi att det vore en oroväckande utveckling om CDM i framtiden skulle kunna inrymmas i vad som får avräknas inom biståndet. Det är vi i den rika världen som orsakat klimatpåverkan. Det är därför också vårt ansvar att betala för dess konsekvenser samtidigt som vi genom biståndet ska fortsätta att arbeta för fattigdomsbekämpning och med att hjälpa de fattigare länderna att inte begå samma misstag som vi har gjort. Det är omoraliskt att försöka köpa sig fri från detta ansvar. Biståndet ska användas till fattigdomsbekämpning, inte som en hjälp för svenska företag att slippa ta ansvar för sina egna utsläpp.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008 utgiftsområde 7:

1. Riksdagen fastställer biståndsramen för internationellt utvecklings-samarbete till en procent av vid budgettillfället beräknad bruttonationalinkomst (BNI) för 2008 (avsnitt 3.1).
2. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 ställa ut garantier för Nordiska investeringsbankens miljöinvesteringslån som inklusive tidigare ställda garantier uppgår till högst 990 000 000 kronor (avsnitt 3.6.3).
3. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 för ramanslaget 8:1 Biståndsverksamhet besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 49 502 000 000 kronor under 2009–2021 (avsnitt 3.7.1).
4. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 för ramanslaget 8:1 Biståndsverksamhet ställa ut garantier som inklusive tidigare ställda garantier uppgår till högst 12 583 100 000 kronor (avsnitt 3.7.1).
5. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 för ramanslaget 8:1 Biståndsverksamhet besluta om att tillföra medel om 10 000 000 kronor för en särskild satsning på vissa investeringsområden till Swedfund International AB (avsnitt 3.7.1).
6. Riksdagen bemyndigar regeringen att enligt mål och principer för utvecklingssamarbetet medverka vid bildandet av icke-vinstdrivande bolag, stiftelser och liknande rättssubjekt i utvecklingsländer samt att kunna lämna kapitaltillskott till sådana rättssubjekt som sammantaget under 2008 uppgår till högst 200 000 000 kronor (avsnitt 3.7.1).
7. Riksdagen godkänner det mål för politikområde 49 Reformsamarbete i Östeuropa som regeringen föreslår (avsnitt 4.3).
8. Riksdagen bemyndigar regeringen att under 2008 för ramanslaget 49:1 reformsamarbete i Östeuropa besluta om bidrag som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 1 800 000 000 kronor under 2009–2013 (avsnitt 4.6.1).
9. Riksdagen för budgetåret 2008 anvisar anslagen under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, såvitt avser anslag som står till regeringens disposition, enligt följande uppställning:

10. Riksdagen bemyndigar Riksrevisionen att under 2008 för ramanslaget 8:5 Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete göra ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför behov av framtida anslag på högst 28 000 000 kronor efter 2008 (avsnitt 3.7.5).
11. Riksdagen för budgetåret 2008 anvisar ett anslag under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, såvitt avser anslag som är avsett för Riksrevisionen, enligt följande uppställning:

*Anslagsbelopp
Tusental kronor*

Anslag		Anslagstyp	
8:1	Biståndsverksamhet	ramanslag	25 485 522
8:2	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)	ramanslag	881 945
8:3	Nordiska Afrikainstitutet	ramanslag	14 448
8:4	Folke Bernadotteakademin	ramanslag	41 056
8:5	Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete	ramanslag	40 000
8:6	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete	ramanslag	20 000
49:1	Reformsamarbete i Östeuropa	ramanslag	1 219 100
Summa			27 702 071

Motion från allmänna motionstiden hösten 2006

2006/07:So463 av Maria Wetterstrand m.fl. (mp):

34. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om HBT-rättigheter bör kunna kopplas till biståndspolitiken.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2007

2007/08:Fi277 av Mona Sahlin m.fl. (s):

35. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om avräkningar för skuldavskrivningar.

2007/08:U233 av Peter Rådberg m.fl. (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige inte ska driva frågan om att biståndspengar ska kunna användas till militära ändamål.

2007/08:U234 av Bodil Ceballos m.fl. (mp):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att fortsatt stöd bör ges till interkommunala partnerskap mellan nord och syd.

2007/08:U237 av Jan Lindholm m.fl. (mp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av att inom biståndsarbetet lyfta fram HBT-frågorna.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om nedskärningen av antalet mottagarländer.

2007/08:U238 av Anna Lilliehöök (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om bistånd genom handel med Colombia.

2007/08:U246 av Magdalena Streiffert (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör fortsätta, och öka, sitt biståndssamarbete med de burmesiska oppositionsgrupper som i Burma och längs Burmas gränser arbetar med bl.a. demokratiutveckling, hiv/aids-problem, kvinnors och barns rättigheter.

2007/08:U251 av Lars Ohly m.fl. (v):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige inom ramen för utvecklingssamarbetet ska arbeta för att stärka kvinnors organisering och fackliga rättigheter i exportfrizoner.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige ska verka för att alla mottagare av bilateralt bistånd utvecklar nationella handlingsprogram för arbetet med SRHR utifrån Program of Action från Kairokonferensen 1994.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige i dialog med samarbetsländer inom ramen för utvecklingssamarbetet bör arbeta för att kvinnor och ungdomar finns med i utformningen och genomförandet av handlingsprogram om SRHR.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att minst 10 % av biståndet ska öronmärkas för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör verka för att utvecklingspolitiken regelbundet måste redovisa hur man har implementerat FN:s kvinnokonvention i sitt arbete.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige inom ramen för de multilaterala organisationer som får stöd genom den svenska utvecklingspolitiken ska verka för att man regelmässigt redovisar på vilket sätt man har implementerat FN:s kvinnokonvention i sitt arbete.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att lägga fokus på att förhindra rekrytering för sexuell exploatering inom utvecklingssamarbetet.

2007/08:U252 av Anneli Särnblad och Kurt Kvarnström (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör höja nivån för området sexuell och reproduktiv hälsa och därtill hörande rättigheter.

2007/08:U261 av Annika Qarlsso (c):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör ställa krav på resultat och främja demokratiska processer i samarbetsländerna.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör ge Sida i uppdrag att årligen redovisa biståndets resultat för den svenska allmänheten.

2007/08:U264 av Anne Ludvigsson och Louise Malmström (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om anslag till enskilda organisationer.

2007/08:U265 av Anne Ludvigsson och Hillevi Larsson (båda s):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen, i konventionens anda om internationellt samarbete, bör ge i uppdrag till Sida att se till att bistånd också omfattar personer med funktionsnedsättningar och deras organisationer, med fokus på utvecklandet av demokrati och mänskliga rättigheter.

2007/08:U266 av Hillevi Larsson och Anne Ludvigsson (båda s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av fokus på sexuell och reproduktiv hälsa i det svenska biståndet.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för att även internationella biståndsprojekt, organiserade av FN och EU, bör fokusera på sexuell och reproduktiv hälsa.

2007/08:U268 av Anne Ludvigsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om kvinnojourer inom biståndet.

2007/08:U269 av Anne Ludvigsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att stärka Unifems (United Nations Development Fund For Women) framtid.

2007/08:U270 av Hillevi Larsson och Magdalena Streijffert (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om aborträtten.

2007/08:U279 av Lars Ohly m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förstärkt arbete med HBT-frågor inom utvecklingssamarbetet samt utvärdering och utökning av arbetet med Sidas handlingsplan för HBT-frågor.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att egeninsatsen för informationsarbete bör avskaffas.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sveriges åtaganden enligt Kyotoprotokollet inte bör finansieras med biståndsmedel.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige inom OECD/DAC ska arbeta för att åtaganden enligt Kyotoprotokollet inte bör räknas som utvecklingssamarbete.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige inom OECD/DAC bör arbeta för att skuldavskrivningar ej räknas som bistånd.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör följa Monterreyöverenskomsten och inte räkna skuldavskrivningar som bistånd.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att flyktingmottagande i Sverige ej bör räknas som bistånd.

2007/08:U280 av Lars Ohly m.fl. (v):

Riksdagen anvisar med följande ändringar i förhållande till regeringens förslag anslagen under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd enligt uppställning:

Anslag		Regeringens förslag (tkr)	Förändring (tkr)
8:1	Klimatbistånd	25 485 500	500 000
8:1	Kompensation för flyktingmottagande	25 485 500	1 463 000
8:1	Personalförstärkning biståndsverksamhet	25 485 500	20 000
8:2	Personalförstärkning Sida	881 900	20 000
Summa:			2 003 000

2007/08:U284 av Aleksander Gabelic (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en omfattande biståndssatsning på svenskt tekniskt stöd till länder med stora miljöproblem.

2007/08:U288 av Anneli Särnblad och Peter Hultqvist (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör arbeta aktivt för att utöka rätten och tillgängligheten till abort för kvinnor i världen.

2007/08:U289 av Christina Axelsson m.fl. (s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att bibehålla Sveriges bistånd på 1 % av BNI.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att arbeta för ökat kooperativt företagande vid biståndsinsatser.

2007/08:U290 av Anne Ludvigsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om jämställdhet inom organisationer som får Sida-stöd.

2007/08:U304 av Barbro Westerholm och Birgitta Ohlsson (båda fp):

31. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om HBT-frågor i Sveriges bilaterala bistånd.

2007/08:U310 av Christer Nylander (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ta initiativ till studier av korruptionens kostnader i ett utvecklingsperspektiv.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att stödja frivilligorganisationer i arbetet mot korruption i tredje världen.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att kampen mot korruption bör vara en central del i svensk utvecklingspolitik.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att ge Sida ett särskilt mål avseende arbetet att förhindra fel och missbruk i bidragsverksamheten.

2007/08:U316 av Bodil Ceballos m.fl. (mp):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om nyttan av mikrolånskrediter för investeringar i lokala jordbruksprogram och landsbygdsutveckling.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige i det internationella samarbetet ska verka för ökat stöd till skolmatsprogram med lokalt producerade livsmedel.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det svenska biståndet i större utsträckning ska fokusera på att tillgodose kvinnors tillgång till rent vatten.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige i det internationella samarbetet ska arbeta för ökat stöd till mikrolånskrediter och andra former av krediter till kvinnor.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige i det internationella samarbetet ska arbeta för ökat stöd till kvinnors lagliga rättighet att äga mark, kapital och identitetshandlingar.

2007/08:U317 av Hillevi Larsson (s):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den humanitära situationen i flyktinglägren måste förbättras genom ökade anslag till World Food-program och UNHCR.

2007/08:U318 av Rosita Runegrund och Lars Lindén (båda kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om volymen av mikrokrediter inom utvecklings-samarbetet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om valutasäkring i samband med att mikrokrediter utreds.

2007/08:U319 av Rosita Runegrund och Lars Lindén (båda kd):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör ställa tydliga krav på resultat när bistånd ges.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vikten av att ta till vara folkrörelsernas erfarenheter och kompetens.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sida årligen bör redovisa biståndets resultat på ett lättillgängligt sätt.

2007/08:U334 av Bodil Ceballos m.fl. (mp):

1. Riksdagen anvisar med följande ändringar i förhållande till regeringens förslag anslagen under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd enligt uppställning:

Anslag		Anslagsförändring (miljoner kronor)		
		2008	2009	2010
8:1	Biståndsverksamhet	1 219	1 219	1 219
8:1	Skuldavskrivningar	500		
8:1	Flyktingmottagande	1 500		
49:1	Reformsamarbete i Östeuropa	-1 219	-1 219	-1 219
Summa för utgiftsområdet		2 000	0	0

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att reformsamarbete i Östeuropa inte ska betalas av biståndsmedel utan att dessa medel ska återföras till budgetpost 8:1.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att lyfta bort skuldavskrivningar (500 000 000 kr) och flyktingmottagning (1 500 000 000 kr) och återföra pengarna till biståndsramen.

2007/08:U335 av Rosita Runegrund och Désirée Pethrus Engström (båda kd):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige i ökad utsträckning bör fokusera biståndsarbetet på att bygga upp fungerade hälso- och sjukvårdssystem och infrastruktur för svårt hivdrabbade länder.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tydliggöra kopplingen mellan fattigdom och hivspridning i utvecklingsarbetet.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en förutsättning för att bekämpa hiv/aids är att kvinnans status höjs.

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör agera som pådrivare och opinionsbildare i bilaterala dialoger med länder som är svårt utsatta för hiv/aids-spridningen, för att föra upp hiv/aids-frågan på högsta politiska nivå.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om användande av befintliga nätverk och infrastruktur som byggts av kyrkor och andra organisationer samt bättre samarbete mellan olika aktörer för att effektivisera kampen mot hiv/aids.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för en bred strategi inkluderande både kondomer och förändrat sexualbeteende för att hejda smittspridningen.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om sexualundervisning i skolan och att involvera ungas organisationer i arbetet mot hiv/aids.
15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att aktivt stödja bistånd och andra initiativ som bidrar till utvecklingen av mikrobicider.

2007/08:U336 av Anita Brodén (fp):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige, som ett föregångsland i biståndssammanhang, bör stimulera andra givarländer att också ta sitt ansvar, infria givna löften och därmed höja biståndsam ambitionerna.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om tydliga krav på kontinuerlig utvärdering för att kunna uppvisa resultat vad gäller stärkande av demokrati och mänskliga rättigheter.

2007/08:U341 av Luciano Astudillo (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om bättre kvalitet i biståndet.

2007/08:U342 av Thomas Strand m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att det svenska biståndet ska bekämpa fattigdom.

2007/08:U344 av Rosita Runegrund och Désirée Pethrus Engström (båda kd):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att svenskt bistånd i ökad grad bör riktas till kvinnor i mottagarländerna.

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att i biståndsprojekt stärka kvinnors ekonomiska ställning genom mikrokrediter.

2007/08:U345 av Kent Härstedt m.fl. (s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att 1 % av BNI ska gå till bistånd.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att svenskt bistånd ska bidra till att öka kvinnors möjlighet att styra sina liv och påverka det egna landets utveckling.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad därutöver anförs i motionen om biståndets syfte.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om vikten av att stärka det partinära och fackliga biståndet.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avvisa avräkningar från biståndsramen för skuldavskrivningar med 213 miljoner kronor samt kravet på en bättre ekonomisk redovisning för avräkningar från biståndsramen.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inte minska Sidas informationsanslag.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om klimatsäkrat bistånd.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om den snabba utfasningen av biståndet till Ryssland.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om landfokusering i biståndet.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att biståndsmedel inte ska bekosta militära insatser.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inte öppna Dacs regelverk för militära inslag.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om det multilaterala biståndet.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om resultat i biståndet.

2007/08:U349 av Veronica Palm m.fl. (s):

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att genomföra intentionerna i Sidas SRHR-policy.

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om säkra och lagliga aborter.
14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om fortsatt stöd till UNFPA.
16. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att biståndet måste stärka kvinnors ställning och rättigheter.
29. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om återrapportering och uppföljning av Sidas handlingsplan för HBT-frågor.

2007/08:U353 av Kenneth G Forslund m.fl. (s):

20. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om regler och procedurer kring ansökan om EU-bidrag.

2007/08:U354 av Veronica Palm m.fl. (s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Unicef och dess viktiga arbete bör prioriteras i svenskt utvecklingsarbete.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om fortsatt tydligt fokus på utbildningssektorn i svensk utvecklingspolitik.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om särskilt fokus på flickors rätt till utbildning.
23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om fortsatt stöd till Un aids samt att detta kombineras med insatser inom det bredare området sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.
24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om tillgång till effektiv bromsmedicin anpassad för barn.

2007/08:U365 av Thomas Nihlén m.fl. (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige internationellt ska verka för att hitta nya finansieringslösningar för försummade sjukdomar.

2007/08:U372 av Eva Olofsson m.fl. (v, c, kd, fp, m, s, mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige i internationella organ och i bilaterala kontakter bör verka för att man prioriterar utbildning inom det humanitära biståndet.

2007/08:U374 av Karla López och Bodil Ceballos (båda mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att verka för att i områden med stora svenska militära insatser Sverige som princip bör ge lika mycket i bistånd som satsas på den militära insatsen.

2007/08:U375 av Gunvor G Ericson m.fl. (mp, m, c, kd, v, fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör arbeta aktivt för att utöka rätten och tillgängligheten till abort för kvinnor i världen.

2007/08:U376 av Gunvor G Ericson m.fl. (mp, v, fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige bör höja nivån för området sexuell och reproduktiv hälsa och därtill hörande rättigheter till minst 10 % av den totala biståndsbudgeten.

2007/08:T327 av Lars Ohly m.fl. (v):

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att Sverige genom t.ex. biståndsmedel kan bygga upp institutionell kapacitet i fattigare länder för att dessa ska kunna säkerställa efterlevnaden av certifieringssystemen.

2007/08:MJ412 av Mona Sahlin m.fl. (s):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att biståndet ska klimatsäkras.

BILAGA 2

Regeringens och oppositionspartiernas förslag till anslag för år 2008 inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Belopp i 1000-tal kronor

Anslag	Anslagstyp	Regeringens förslag ¹	(s)	(v)	(mp)
8:1 Biståndsverksamhet	(ram)	25 485 522		+1 983 000	+3 219 000
8:2 Styrelsen för inter- nationellt utvecklings- samarbete (Sida)	(ram)	881 945		+20 000	
8:3 Nordiska Afrika in- stitutet	(ram)	14 448			
8:4 Folke Bernadotte- akademin	(ram)	41 056			
8:5 Riksrevisionen: Internationellt utveck- lingssamarbete	(ram)	40 000			
8:6 Institutet för utvär- dering av internatio- nellt utvecklingssamar- bete	(ram)	20 000			
49:1 Reformsamarbete i Östeuropa	(ram)	1 219 100			-1 219 000
Summa		27 702 071	+213 000²	+2 003 000	+2 000 000

¹ Förslag avseende anslag 8:5 har lagts fram av Riksrevisionens styrelse.

² Socialdemokraterna har i motion 2007/08:U345 yrkande 6 (delvis) avvisat av regeringen beräknade avskrivningar från biståndsramen uppgående till 213 000 000 kr, vilket medför att ramen för utgiftsområde 7 ökar med motsvarande belopp. Partiet har inte lagt fram något motionsförslag om fördelning på anslagsnivå.

BILAGA 3

Motionsyrkanden som avstyrks av utskottet i förslagspunkt 1

Motion	Motionärer	Yrkanden
1. Biståndsram, anslagsfrågor m.m. inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd		
<i>a) Biståndsram</i>		
2007/08:U289	Christina Axelsson m.fl. (s)	1
2007/08:U342	Thomas Strand m.fl. (s)	
2007/08:U345	Kent Härstedt m.fl. (s)	1
<i>b) Anslag och anslagsvillkor m.m. för 2008 under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd</i>		
2007/08:Fi277	Mona Sahlin m.fl. (s)	35
2007/08:U234	Bodil Ceballos m.fl. (mp)	2
2007/08:U246	Magdalena Streijffert (s)	
2007/08:U251	Lars Ohly m.fl. (v)	5, 7–11 och 13
2007/08:U252	Anneli Särnblad och Kurt Kvarnström (båda s)	
2007/08:U261	Annika Qarlsso (c)	2 och 3
2007/08:U264	Anne Ludvigsson och Louise Malmström (båda s)	
2007/08:U265	Anne Ludvigsson och Hillevi Larsson (båda s)	3
2007/08:U266	Hillevi Larsson och Anne Ludvigsson (båda s)	1 och 2
2007/08:U268	Anne Ludvigsson (s)	
2007/08:U269	Anne Ludvigsson (s)	
2007/08:U279	Lars Ohly m.fl. (v)	1–3, 6 och 7
2007/08:U280	Lars Ohly m.fl. (v)	
2007/08:U284	Aleksander Gabelic (s)	
2007/08:U289	Christina Axelsson m.fl. (s)	2
2007/08:U290	Anne Ludvigsson (s)	
2007/08:U304	Barbro Westerholm och Birgitta Ohlsson (båda fp)	31
2007/08:U310	Christer Nylander (fp)	4
2007/08:U316	Bodil Ceballos m.fl. (mp)	7
2007/08:U317	Hillevi Larsson (s)	2
2007/08:U319	Rosita Runegrund och Lars Lindén (båda kd)	1 och 4
2007/08:U334	Bodil Ceballos m.fl. (mp)	1–3
2007/08:U335	Rosita Runegrund och Désirée Pethrus Engström (båda kd)	3, 8 och 15
2007/08:U336	Anita Brodén (fp)	3
2007/08:U344	Rosita Runegrund och Désirée Pethrus Engström (båda kd)	6 och 7
2007/08:U345	Kent Härstedt m.fl. (s)	2, 4, 6, 7 och 9
2007/08:U349	Veronica Palm m.fl. (s)	14
2007/08:U354	Veronica Palm m.fl. (s)	1, 12, 13, 23 och 24

Motion	Motionärer	Yrkanden
2007/08:U374	Karla López och Bodil Ceballos (båda mp)	
2007/08:U376	Gunvor G Ericson m.fl. (mp, v, fp)	
2007/08:T327	Lars Ohly m.fl. (v)	10

BILAGA 4

Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik

Sammanfattning

Utrikesutskottet beslutade vid sitt sammanträde den 2 februari 2006 att genomföra en studie rörande EU-biståndet. Utskottet uppdrog till riksdagens utredningstjänst att ta fram underlag till uppföljningen. Den 18 juni 2006 fastställde utskottet en arbetsplan för sin uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete. Denna uppföljning är vidare en del i utskottets kunskapsför djupning om EU:s biståndspolitik¹.

Sverige bidrar, i likhet med övriga medlemsländer, till EG:s bistånd genom dels medlemsavgiften, dels Europeiska utvecklingsfonden. Under 2005 kanaliserade Sverige ca 1,5 miljarder kronor genom EG, vilket motsvarade ca 6 % av det svenska biståndet. Sverige påverkar utformning och användning av EG:s bistånd tillsammans med dels kommissionen som svarar för genomförandet, dels övriga EU-länder. Sverige deltar även i EU:s beslut om biståndspolitik som gäller för både EG:s och EU-ländernas bistånd. Biståndspolitiken ingår i EU:s första pelare, EG, dit riksdagen har överlåtit beslutsrätt.

Resultatet av uppföljningen visar att riksdagens möjligheter att påverka EU-samarbetet inom biståndsområdet förutsätter en bättre rapportering från regeringen. Detta är särskilt angeläget eftersom EG:s biståndspolitik befinner sig i en reformprocess som alltjämt fortgår. Hittills har ett samlat underlag om dels EU:s biståndspolitik, dels det svenska deltagandet i denna, i hög grad saknats. Utrikesutskottet har, i samband med beredning av regeringens årliga skrivelse om EU, gjort en sammanställning av de beslut som fattades under ett enskilt år, 2005. Ett par beslut kan betecknas som särskilt viktiga, t.ex. de nya gemensamma ODA-nivåerna för EU:s biståndsvolymer med ett slutmål om 0,7 % av BNI till 2015. Det innebar att även individuella mål för medlemsländerna fastställdes.

I denna uppföljning har två tillkännagivanden av riksdagen som rör EU-samarbetet inklusive biståndspolitiken följts upp.

I det ena tillkännagivandet uppmärksammades att det fanns ett behov av att göra en översyn av de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet som bl.a. innefattade deras benägenhet att söka EU-bidrag. Riksdagens revisorer konstaterade i en granskning 1999 att svenska enskilda organisationer i begränsad utsträckning får EU-bidrag. Uppföljningen visar att detta förhållande fortfarande äger giltighet. Regeringen har ännu inte genomfört någon sådan översyn.

Det andra tillkännagivandet innebar att regeringen för riksdagen bör redovisa en förteckning över kommissionens expertgrupper och genomförandekommittéer. Beslutet fattades 2002 men riksdagen har hittills inte fått

¹ Studien är publicerad i särtryck, rapporter från riksdagen 2006/07:RFR7, i juni 2007.

någon redovisning av expertgrupper inom biståndsområdet. Utrikesdepartementet uppger att departementet avser att upprätta en sådan förteckning. För genomförandekommittéer översänds en förteckning till riksdagen. Av uppföljningen framgår att regeringens förteckning över kommittéer inom biståndsområdet behöver förbättras eftersom den nuvarande förteckningen innehåller vissa fel.

Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerad. Regeringen ska exempelvis fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och samråda med riksdagen inför möten i rådet och i andra frågor som riksdagen bestämmer. Uppföljningen visar att detta inte alltid sker. Riksdagen beslutade i december 2003 om Sveriges politik för global utveckling. Av beslutet framgår att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden ska införlivas i EU-budgeten. Europeiska rådet beslutade 2005 om att inrätta en tionde europeisk utvecklingsfond utanför EU-budgeten. Av uppteckningar och underlag från möten i EU-nämnden inför de rådsmöten då frågan behandlades framgår att uppgifter saknas om att regeringen har informerat riksdagen i frågan.

Uppföljningen visar vidare att det i hög grad saknas strategier och mål för det svenska EU-samarbetet inom biståndspolitiken. Regeringen har i april 2007 fattat beslut om en strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet. I strategin föreslås bl.a. att strategier för särskilt viktiga multilaterala organ, bl.a. EU, bör utformas.

Det saknas en överblick över det svenska EU-samarbetet inom biståndsområdet. Frågor som bereds inom expertgrupper och genomförandekommittéer har regelmässigt inte behandlats eller beretts inom departementet, och ingen aktör har ett samordningsansvar för de frågor som behandlas av dessa grupper. Interna riktlinjer för arbetet inom genomförandekommittéer finns men följs i varierande utsträckning. Utrikesdepartementet har i december 2006 utfärdat riktlinjer som kan råda bot på de uppmärksammade bristerna.

Sverige anses ha stort genomslag för sina ståndpunkter när det gäller policyarbetet inom EU. En programplanering som utgår från landstrategier har, enligt Utrikesdepartementet och Sida, införts efter svensk modell och efter bl.a. svenska påtryckningar. Det är främst kommissionens genomförande av biståndet som har varit föremål för kritik. I fält upplever de svenska företrädarna vid ambassaderna att de har ett inflytande i samband med kommissionens planering av genomförandet. Detta bekräftas av de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna.

EU:s biståndspolitik har sedan 2000 genomgått omfattande reformer och är fortfarande inne i en förändringsprocess. Reformen av biståndspolitiken innebär bl.a. att beredningen av landstrategier m.m. inleds i fält. Denna uppföljning visar att riktlinjer för den beredning som sker vid de svenska ambassaderna av kommissionens förslag till bl.a. landstrategier saknas. När förslagen sedan ska behandlas i ansvarig genomförandekommitté är det för sent att göra några större förändringar.

Riksdagen har vid flera tillfällen understrukit att det är väsentligt att Sverige i utvecklingssammanhang arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Genomförda utvärderingar av uppnådda resultat för att uppnå en ökad jämställdhet i utvecklingssamarbetet visar att jämställdhetsintegreringen inte har implementerats tillräckligt väl. Resultaten gäller för såväl kommissionens bistånd som övrigt multilateralt och olika länders bilaterala bistånd. Jämställdhetsfrågorna har varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982. På senare år har kommissionen vidtagit åtgärder för att ta fram konkreta verktyg för att genomföra jämställdhetsintegreringen.

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete som bl.a. avser jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. När det gäller att driva jämställdhetsfrågorna i EU:s biståndspolitik är dock ansvarsfördelningen oklar. Utrikesdepartementet har under 2007 vidtagit en del åtgärder som syftar till att driva frågan om jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet.

1 Inledning

Som en del i utrikesutskottets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet beslutade utrikesutskottet vid sitt sammanträde den 2 februari 2006 att genomföra en studie rörande EU-biståndet.² Den 18 juni 2006 fastställde utskottet en arbetsplan för utskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete.³ Denna uppföljning är vidare en del i utskottets kunskapsför djupning när det gäller EU:s biståndspolitik.

EU:s medlemsländer och EG:s bistånd svarar för drygt hälften av världens bistånd. Enbart EG:s bistånd uppgick till nästan 7,5 miljarder euro 2005 (ODA). Sverige bidrar, i likhet med övriga medlemsländer, till EG:s bistånd genom dels medlemsavgiften, dels den europeiska utvecklingsfonden.⁴ Under 2005 kanaliserade Sverige ca 1,5 miljarder kronor genom EG. Detta motsvarade ca 6 % av det totala svenska biståndet. Sverige påverkar biståndets utformning och användning genom att delta i EU-samarbetet inom biståndsområdet.

Omvänt påverkas Sveriges bilaterala bistånd av de överenskommelser som träffas inom EU-samarbetet. Ett sådant exempel är EU:s policy för utvecklingssamarbetet, Europeiskt samförstånd om utveckling från 2005. Policyn är tudelad där den ena delen gäller både medlemsländernas och EG:s bistånd och den andra delen omfattar EG:s bistånd. Den nya policyn överensstämmer emellertid i hög grad med såväl den svenska utvecklingspolitiken, dvs. politiken för global utveckling, som de globala utvecklingsmålen samt övriga globala utvecklingsinsatser.

² I utskottets beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 18 § riksdagsordningen 1974:153).

³ Utrikesutskottet, utredningstjänsten, *Arbetsplan för utrikesutskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete*, dnr RD 109-3575-2005/06.

⁴ Bidragen till den europeiska utvecklingsfonden utgår ifrån en särskild fördelningsnyckel.

EG har i likhet med EU:s medlemsländer ställt sig bakom många internationella deklARATIONEN om utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Ett särskilt viktigt dokument är FN:s *millenniedeklaration*, som antogs under FN:s millennietoppmöte 2000. Utifrån denna deklARATIONEN har konkreta mål fastställts, de s.k. *millennieutvecklingsmålen*. Ett annat exempel är *ParisdeklARATIONEN* om biståndseffektivitet från 2005, som tydliggör ansvarsområden och uppgifter för samarbetsländer och givare. Genomförandet av ParisdeklARATIONEN innebär bl.a. att givarna förbinder sig att vara mer samstämmiga, kollektivt effektiva och mindre betungande för samarbetsländerna. Detta innebär exempelvis att givare bör ha gemensamma arrangemang på landnivå för planering, finansiering och genomförande av utvecklingsprogram. Vidare betonas vikten av resultatstyrning och uppföljning. Att genomföra ParisdeklARATIONEN innebär således ett ökat samarbete mellan såväl bilaterala som multilaterala aktörer för att samordna insatserna på ett bättre sätt än i dag. I detta sammanhang kan EU spela en viktig roll eftersom EG:s bistånd ska vara ett komplement till EU-ländernas bistånd, och kommissionen kan ta initiativ för att samordna EG:s och medlemsländernas insatser.

Riksdagen har generellt vid flera tillfällen efterfrågat en utförligare beskrivning av regeringens agerande i EU-frågor.⁵ Denna uppföljning syftar till att tillhandahålla ett sådant underlag när det gäller EU:s biståndspolitik.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppföljningen är att ge utrikesutskottet ett fördjupat kunskapsunderlag när det gäller EU:s biståndspolitik och Sveriges deltagande vid utformningen och genomförandet av denna politik. Studien är främst inriktad på EG:s bistånd, dvs. det bistånd som kommissionen genomför och det svenska deltagandet i såväl policyarbetet som planeringen och genomförandet av kommissionens insatser.

Underlaget ska kunna användas vid utskottets beredning av frågor som rör EU-biståndet. Den kunskap som erhålls genom uppföljningen kan vidare utgöra ett underlag för den fortsatta dialogen mellan riksdagen och regeringen om EU:s biståndspolitik. Detta gäller både för utskottets löpande beredning av frågor som rör eller har anknytning till EU:s biståndspolitik och vid beredning av regeringens årliga skrivelse till riksdagen om verksamheten i Europeiska unionen.

Uppföljningen syftar till att besvara följande frågeställningar:

- Hur fungerar EU:s biståndspolitik?
- Vilka strategier och mål finns för det svenska EU-samarbetet när det gäller EU:s biståndspolitik?

⁵ Bland annat bet. 2005/06:UU10.

- Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan Regeringskansliet och Sida när det gäller utvecklingssamarbetet inom EU och hur samordnas det svenska arbetet?
- Hur påverkar Sverige genomförandet av EU:s biståndspolitik och vilket genomslag har Sverige fått för svenskt biståndspolitiskt tänkande?
- Hur används resultat från uppföljningar och utvärderingar av EG:s bistånd i samband med att svenska ståndpunkter formuleras?
- Vilka möjligheter har riksdagen att påverka svenska ställningstaganden inom EU när det gäller EU:s biståndspolitik?
- Hur arbetar kommissionen med jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet och hur påverkar Sverige detta arbete?
- Hur ser förutsättningarna ut för de svenska enskilda organisationerna att söka och erhålla EU-bidrag?

1.2 Avgränsningar och begrepp

Utrikesutskottets uppföljning behandlar Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik. Studien har därmed inriktats mot att undersöka Regeringskansliets och Sidas processer när det gäller hur frågor om EU-biståndet hanteras samt regeringens samråd med och information till riksdagen i frågan. Uppföljningen behandlar inte innehållet i biståndsinsatserna och vilka resultat dessa får.

Beskrivning och analys av det svenska arbetet förutsätter en inblick i EU:s biståndspolitik och hur kommissionen hanterar dessa frågor. Av denna anledning redovisas en översikt över EU:s biståndspolitik. Uppföljningen omfattar inte någon bedömning av mottagarländerna eller olika biståndsformer. Begreppet EU:s biståndspolitik avser både den samordning av de enskilda EU-ländernas biståndsverksamhet som sker inom EU och EG:s bistånd, dvs. det bistånd som beslutas och finansieras gemensamt av medlemsländerna.

Uppföljningen omfattar vidare enbart biståndspolitik, dvs. utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Det innebär att andra politikområden som har anknytning till biståndspolitiken som exempelvis handel och jordbruk inte ingår i uppföljningen. Inom EG betraktas ofta biståndet som en integrerad del av utrikespolitiken, vilket bl.a. avspeglas i att EG bedriver olika former av ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med olika länder. Inom ramen för detta samarbete lämnas exempelvis föranslutningsstöd till blivande EU-länder för att anpassa dem till EU-medlemskaps krav. Detta stöd räknas inte som utvecklingsbistånd, ODA, men stödet ingår ofta i uppgifter om EG:s bistånd. (Se förklaring nedan.)

Uppföljningen omfattar inte enskilda EU-länders biståndsverksamhet. I uppföljningen behandlas EU-biståndet främst när det gäller policyfrågor och åtaganden som har beslutats gemensamt av EU:s medlemsländer. Sådana policydokument och åtaganden gäller även för EG:s bistånd.

I uppföljningen används termen bistånd som en benämning på både utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

Merparten av uppföljningen avser de delar av EG:s bistånd som räknas som officiellt utvecklingsbistånd, Official Development Assistance (ODA), enligt de definitioner som OECD:s kommitté för biståndsfrågor, DAC, har fastställt. I vissa delar behandlas dock även frågor som rör s.k. Official Aid (OA) enligt DAC:s riktlinjer. OA avser biståndsåtgärder som uppfyller DAC:s kriterier för utvecklingsbistånd (ODA) förutom att det går till länder upptagna på del 2 av DAC:s lista över mottagarländer, countries in transition.

Redovisade bedömningar av resultatet av EG:s bistånd grundas på uppgifter som redovisats av regeringen eller Sida. EG:s bistånd har kritiserats för att vara ineffektivt och kortsiktigt. Det är i synnerhet kommissionens genomförande av biståndet som har varit föremål för kritik. Uppföljningen har på grundval av denna kritik i stor utsträckning koncentrerats på Sveriges deltagande vid beredning av frågor som rör genomförandet av biståndet.

I uppföljningen behandlas de biståndsinstrument som fanns t.o.m. den 31 december 2006. Hur de nya biståndsinstrumenten som trädde i kraft den 1 januari 2007 kommer att tillämpas är i mars 2007 inte klarlagt. Den tidsperiod som uppföljningen avser varierar. Den har anpassats utifrån tillgången på underlag som belyser de frågor som behandlas inom uppföljningen

1.3 Genomförande

Utrikesutskottets uppföljning har utgått från analyser av rapporter och annat skriftligt material. I uppföljningen har ett stort antal intervjuer med företrädare för Regeringskansliet, Sida och kommissionen genomförts. Dessutom har telefonintervjuer genomförts med biståndsråd vid sex ambassader eller svenska representationer i fält. Urvalet av dessa har gjorts i samråd med Sida. Ett antal ledamöter vid Europaparlamentet har vidare intervjuats.

Under arbetet har vidare en dialog förts med dels Thomas Larue, då verksam vid statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet, dels Patrik Stålgren, vid Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, SADEV.

Inom riksdagen har diskussioner förts med utrikesutskottets kansli, EU-nämndens kansli, EU-samordningen vid riksdagens kammarkansli och riksdagens representant vid EU:s institutioner i Bryssel.

Innehållet i rapporten har faktakontrollerats av företrädare för såväl Regeringskansliet som Sida samt övriga uppgiftslämnare.

Underlag till utskottets uppföljning har tagits fram av Thomas Allvin, Hélène Bagge och Lena Sandström vid riksdagens utredningstjänst.

1.4 Rapportens uppläggning

I stora drag är rapporten strukturerad i fem delar som innehåller ett eller flera kapitel. *Den första delen* utgörs av en översikt över EU:s biståndspolitik. Redovisningen omfattar bl.a. den rättsliga grunden för EG:s insatser, mål, biståndsförmer, beslutsstruktur och organisation (*kapitel 2*).

I *den andra delen* finns en beskrivning av riksdagen och Europaparlamentet i förhållande till EU:s biståndspolitik. Beskrivningen avser dels förhållandet mellan riksdagen och regeringen när det gäller beredningen av EU-frågor, dels det parlamentariska inflytandet när det gäller EU:s biståndspolitik genom riksdagen och Europaparlamentet (*kapitel 3*).

Den tredje delen utgörs av en beskrivning av det svenska arbetet inom EU-samarbetet rörande EU:s biståndspolitik och avser *kapitlen 4–8*. I *kapitel 4* redovisas strategier, mål och handlingsplaner för det svenska EU-arbetet. En beskrivning av ansvarsförhållanden för EU-arbetet i Sverige med tonvikt på gällande ansvarsfördelning när det gäller EU:s biståndspolitik återfinns i *kapitel 5*. I *kapitel 6* finns en redogörelse för det svenska EU-arbetet när det gäller beredning av frågor som rör biståndsområdet samt hur resultat återrapporteras. En jämförelse görs med de riktlinjer som gäller för EU-arbetet i Sverige och hur de tillämpas för frågor som rör EU:s biståndspolitik. *Kapitel 7* innehåller en redogörelse för bedömningar som har gjorts av framför allt Utrikesdepartementet och Sida när det gäller den svenska påverkan på utformningen och genomförandet av EU:s biståndspolitik.

Den fjärde delen består av två fallstudier som utrikesutskottet, på grundval av utskottets tidigare beslut och uttalanden i frågorna, särskilt följer upp. Den första fallstudien är en översikt över jämställdhetsintegreringen i EG:s utvecklingssamarbete i förhållande till svenska insatser inom området och i EU-samarbetet (*kapitel 8*). I *kapitel 9* redovisas frågor som rör möjligheterna för svenska enskilda organisationer att söka och få EU-bidrag. Utgångspunkten för redovisningen är riksdagens behandling av denna fråga.

Den femte och sista delen avser utredningstjänstens iakttagelser och slutsatser på grundval av tidigare redovisat underlag (*kapitel 10*).

2 EU:s biståndspolitik – en översikt

Detta kapitel innehåller en översikt över hur EU:s biståndspolitik är uppbyggd och hur EU fattar beslut som rör bistånd. Av redovisningen framgår bl.a. följande:

- EU:s biståndspolitik har sedan år 2000 genomgått omfattande reformer och är fortfarande inne i en förändringsprocess. En viktig del av reformen är policyn Europeiskt samförstånd om utveckling som gäller både för EU-ländernas och EG:s (kommissionens) biståndspolitik.

- I och med reformen har genomförandet av EG:s biståndspolitik delegerats till kommissionens delegationer i mottagarländerna. Delegeringen har medfört att fältet har fått en ökad betydelse när EG:s biståndsverksamhet planeras och genomförs. Kommissionens delegationer samråder med EU-ländernas representationer på plats.
- EU:s biståndspolitik utvecklas mot ökad arbetsdelning och samordning mellan EG och EU-länderna. Ett led i denna utveckling är arbetet med att införa en gemensam programplanering av biståndet till enskilda länder.
- Jämfört med andra politikområden inom EU utformas en stor del av biståndspolitiken i genomförandefasen, dvs. på fältet och i kommissionens genomförandekommittéer.

2.1 Bakgrund

EU är världens största biståndsgivare och svarade 2005 för drygt 52 % av världens samlade utvecklingsbistånd.⁶ EU:s bistånd avser i detta sammanhang summan av de enskilda EU-ländernas biståndsverksamhet och EG:s bistånd, dvs. det bistånd som beslutas och finansieras gemensamt. EG:s biståndsverksamhet är omfattande och täcker en rad geografiska och tematiska områden. EG:s biståndspolitik, som genomförs av kommissionen, ska vara ett komplement till EU-ländernas nationella bistånd. Därför är samordning mellan kommissionen och medlemsländerna en viktig del av EU:s samlade biståndspolitik.

Sedan år 2000 har EG:s bistånd genomgått omfattande reformer, både vad gäller biståndspolitikens mål, kommissionens organisation för genomförandet och metoder för att planera och implementera biståndet. Landstrategier används mer systematiskt för att styra biståndet, och politikens genomförande har i stor utsträckning delegerats till kommissionens delegationer i respektive mottagarland. År 2000 antog EU också sin första övergripande biståndspolicy, och en ny version kallad Europeiskt samförstånd om utveckling antogs i december 2005. Policyn slår bl.a. fast att fattigdomsbekämpning är det viktigaste målet för EU:s biståndspolitik. Reformerna pågår fortfarande, och nyligen har EU antagit nya budgetinstrument för biståndet i syfte att göra politiken mer effektiv, överskådlig och flexibel. Mer information om det arbete som bedrivits under 2005 finns i en sammanställning gjord av utrikesutskottet, som redovisas närmare i avsnitt 3.3.

Detta kapitel behandlar främst EG:s bistånd, även om vissa avsnitt rör EU:s bistånd. Med EU:s bistånd menas EG:s bistånd samt den samordning som sker inom ramen för EU av EU-ländernas och EG:s bistånd.

⁶ Kommissionens rapport om EG:s utvecklingspolitik och genomförandet av det externa biståndet 2005.

2.2 Förhållandet mellan EU:s biståndspolitik och utrikespolitik

Medan biståndspolitiken och många andra politikområden som påverkar tredjeländ, t.ex. utrikeshandel, hör till EU:s ”överstatliga” första pelare, där kommissionen både initierar och genomför politiken, utgör EU:s utrikes- och säkerhetspolitik EU:s andra pelare, där samarbetet är mellanstatligt till karaktären och ministerrådet är den dominerande institutionen. Att EU:s relationer till andra länder är ”pelaröverskridande” kan orsaka koordineringsproblem eftersom de två pelarna skiljer sig åt bl.a. när det gäller beslutsfattande, institutionernas roller och finansiering av politiken.

Ett sätt på vilket EU försöker skapa samstämmighet i förbindelserna med andra länder är att anta strategier som ska vägleda EU:s politik inom alla pelare och politikområden i förhållande till en viss grupp av länder. I december 2005 antog t.ex. Europeiska rådet EU:s strategi för Afrika som tar ett helhetsgrepp på EU:s politik gentemot Afrika, med huvudsyftet att hjälpa Afrika att uppnå millenniemålen.⁷ Biståndspolitiken är en viktig del av strategin, och eftersom strategin omfattar hela Afrika gäller den både det bistånd som bygger på Cotonouavtalet och det som bygger på det nya grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (se vidare avsnitt 2.5). Rådet antog under 2006 strategier för partnerskapet med Västindien respektive Stillahavsområdet, och sedan 2001 har EU en strategi för samarbetet med Asien.

2.3 Målen för EU:s biståndspolitik

Europeiskt samförstånd för utveckling

Det främsta policydokumentet för EU:s biståndspolitik är Europeiskt samförstånd om utveckling som antogs av parlamentet, rådet och kommissionen gemensamt i december 2005.⁸ Policyn gäller hela EU, alltså både EG-biståndet och medlemsländernas egen biståndspolitik.⁹ Dokumentet består därför av två delar, en om EU:s samlade mål för utvecklingssamarbetet och en om EG:s biståndspolitik och hur den ska bidra till att förverkliga de övergripande målen. Policyn gäller för bistånd som räknas som Official Development Assistance (ODA) enligt DAC:s riktlinjer.¹⁰ Därmed omfattar inte policyn t.ex. föranslutningsstöden till blivande EU-medlemmar. Av dokumentet framgår bl.a. följande:

⁷ The EU and Africa: towards a strategic partnership. Rådets dok nr 15961/05 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/87673.pdf

⁸ EUT 2006, C 46.

⁹ Policyn är en politisk förklaring och är ej rättsligt bindande.

¹⁰ DAC (Development Assistance Committee) är OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd.

- Det främsta målet för EU:s utvecklingssamarbete är fattigdomsutrotning i samband med en hållbar utveckling, bl.a. i syfte att uppnå millennieutvecklingsmålen. Hållbar utveckling inbegriper gott styre, mänskliga rättigheter, politiska, ekonomiska och sociala aspekter samt miljöaspekter.
- EU ska nå dessa mål och de utvecklingsmål som man enats om vid större FN-konferenser och toppmöten.
- EU ska ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet inom alla politikområden som kan påverka utvecklingsländerna.
- EU tar ställning för principerna om partnerskap och egenansvar.
- EU ska främja bättre givarsamordning och givarkomplementaritet¹¹ genom att arbeta för en gemensam flerårig programplanering som grundar sig på partnerländernas strategier för minskad fattigdom eller motsvarande.
- EU har antagit en tidsplan för att EU-länderna ska nå målet att biståndet (ODA) uppgår till 0,7 % av BNI senast 2015, med ett mellanliggande mål på 0,56 % av BNI senast 2010. De medlemsländer som anslöt sig till EU efter 2002 ska sträva efter att senast 2015 öka sitt bistånd till 0,33 % av BNI. De minst utvecklade länderna ska prioriteras.
- EG:s utvecklingspolitik ska vara ett komplement till medlemsländernas politik.
- EG kan i huvudsak vara aktivt på följande områden:
 1. Handel och regional integrering.
 2. Miljö och hållbar förvaltning av naturresurser.
 3. Infrastruktur, kommunikationer och transport.
 4. Vatten och energi.
 5. Landsbygdsutveckling, fysisk planering, jordbruk och tryggad livsmedelsförsörjning.
 6. Gott styre, demokrati, mänskliga rättigheter och stöd till ekonomiska och institutionella reformer.
 7. Konfliktförebyggande och s.k. svaga stater.
 8. Mänsklig utveckling.
 9. Social sammanhållning och sysselsättning.
- Följande frågor ska integreras i alla EG:s biståndsåtgärder: främjande av mänskliga rättigheter, jämställdhet, demokrati, gott samhällsstyre, barns och ursprungsbefolkningars rättigheter, miljö hållbarhet och kamp mot hiv/aids.

¹¹ Givarkomplementaritet innebär att de olika givarnas åtgärder kompletterar varandra så att inte dubbelarbete uppstår.

Komplementaritet, samordning och koherens

Ofta talar man om ”de tre C:na” som grundläggande principer för EG:s bistånd: *complementarity, coordination and coherence* (komplementaritet, samordning och koherens).¹² Komplementaritet och samordning handlar om att EG:s bistånd ska vara ett komplement till EU-ländernas och andra givares bistånd och att de ska samordna sina insatser. Koherens innebär att samstämmighet ska råda mellan EG:s utvecklingspolitik och andra politikområden som påverkar utvecklingsländerna. Som framgår ovan finns det grund för ”de tre C:na” i både EG-fördraget och policydokumentet Europeiskt samförstånd om utveckling. Sedan reformen av biståndspolitik inleddes 2000 har EU på olika sätt arbetat för att implementera de tre principerna. Nedan redovisas exempel på resultat av detta arbete.

Vad gäller komplementaritet så är Europeiskt samförstånd om utveckling ett viktigt dokument eftersom det slår fast vilka områden som lämpar sig bäst för insatser från EG. I oktober 2006 antog också rådet och medlemsländerna församlade i rådet ”vägledande principer” om komplementaritet och arbetsfördelning.¹³ Kommissionen publicerar regelbundet en s.k. givaratlas (Donor Atlas) med statistik över hur EU:s bistånd fördelar sig geografiskt och sektorsvis i syfte att underlätta diskussionen mellan medlemsländerna och andra aktörer kring komplementaritet och samordning.

När det gäller samordning så finns sedan 2001 riktlinjer för den operativa samordningen mellan kommissionen och medlemsländerna. På senare tid har arbetet främst inriktats på att stärka samordningen i planeringsfasen. I mars 2006 presenterade kommissionen ett förslag till en framtida gemensam programplanering, inklusive en ny ram för landstrategier. Rådet välkomnade förslaget i april 2006 och samtyckte till att utarbeta en metod för att nå fram till en gemensam flerårig programplanering.¹⁴

Beträffande koherens så antog rådet i maj 2005 slutsatser om Policy coherence for development på grundval av ett meddelande från kommissionen.¹⁵ I slutsatserna pekas tolv politikområden ut som berörs av koherensarbetet: handel, miljö, klimatförändring, säkerhet, jordbruk, fiske, globaliseringens sociala dimension inklusive sysselsättning och acceptabla arbetsvillkor, migration, forskning och innovation, informationssamhället, transport och energi. I oktober 2006 antog rådet och EU-länderna församlade i rådet en arbetsplan för koherens i biståndspolitik för 2006/2007 efter underlag från kommissionen och ordförandeskapet.¹⁶

¹² Ibland används ”konsekvens” som den svenska översättningen i stället för ”koherens”.

¹³ I de fall då EU-länderna antar t.ex. slutsatser och resolutioner som i delar saknar rättslig grund i EU:s fördrag så brukar benämningen ”medlemsländerna församlade i rådet” användas som komplement till ”rådet”.

¹⁴ Pressmeddelande. Rådets 2723:e möte. Allmänna frågor och yttre förbindelser. Bilaga 1.

¹⁵ Pressmeddelande. Rådets 2660:e möte. Allmänna frågor och yttre förbindelser.

¹⁶ Rådets dok nr 14075/06.

2.4 Rättslig grund för EG:s bistånd

EG är en rättslig gemenskap där det krävs en rättslig grund för alla beslut och åtgärder, i synnerhet sådana som har finansiella konsekvenser. Benämningen ”EG:s bistånd” kommer av att EU:s gemensamma biståndspolitik bygger på bestämmelser i EG-fördraget. EG är också, till skillnad från EU, en juridisk person som kan ingå avtal med tredjeländer och organisationer. Vidare har EG observatörsstatus i ett flertal FN-organ och företräds då av kommissionen.

Biståndsåtgärder kan antingen bygga på en förordning som antagits av rådet, ensamt eller tillsammans med parlamentet, eller på ett avtal med ett eller flera tredjeländer.

En förordning eller ett beslut om att ingå ett avtal har i sin tur rättslig grund i en eller flera artiklar i EG-fördraget. Att den rättsliga grunden finns i EG-fördraget innebär att biståndspolitiken hör till vad som brukar benämnas EU:s första pelare, där samarbetet har överstatliga inslag. Det innebär bl.a. att de flesta beslut tas med kvalificerad majoritet i rådet, att Europaparlamentet i allmänhet har medbeslutanderätt och att riksdagen har överlåtit beslutanderätt till EU:s institutioner.¹⁷ Det bör dock observeras att överföringen av beslutanderätt endast gäller EG:s eget bistånd. EU kan inte ta bindande beslut som gäller enskilda medlemsländers biståndspolitik. Däremot kan rådet anta icke-bindande slutsatser och resolutioner som t.ex. rör samordningen mellan medlemsländernas och EG:s biståndspolitik eller nivån på medlemsländernas bistånd.

Utvecklingssamarbete

EG-fördraget har en särskild avdelning (nr XX, artikel 177181) som behandlar utvecklingssamarbete. Enligt artikel 177 ska EG:s utvecklingssamarbete, som ska vara ett komplement till medlemsländernas politik, främja:

- en varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna, särskilt i de mest missgynnade länderna,
- en harmonisk och successiv integration av utvecklingsländerna i världsekonomin,
- kampen mot fattigdomen i utvecklingsländerna.

Beslut om åtgärder, som kan ha formen av fleråriga program, ska antas enligt medbeslutandeförfarandet. Beslut fattas då gemensamt av rådet och parlamentet efter förslag av kommissionen.

I EG-fördraget stadgas även följande:

- Politiken ska bidra till det allmänna målet att utveckla demokratin, rättsstaten och respekten för de mänskliga rättigheterna.

¹⁷ Kvalificerad majoritet i rådet i dagens EU med 27 medlemsländer innebär 255 av totalt 345 röster (Sverige har 10 röster), samt minst hälften av antalet medlemsländer.

- EG och medlemsländerna ska uppfylla de åtaganden som de har gjort i FN och andra internationella organisationer.
- EG ska beakta målen för utvecklingssamarbetet när man genomför annan politik som påverkar utvecklingsländerna.
- EG och medlemsländerna ska samordna sin politik och samråda om sina biståndsprogram. Kommissionen kan ta initiativ för att främja denna samordning.

Avdelningen om utvecklingssamarbete kom till genom Maastrichtfördraget, som trädde i kraft den 1 november 1993. Dessförinnan förekom att biståndsprogram antogs med stöd av artikel 308. Detta är en flexibilitetsklausul med vilken rådet med enhällighet kan ta beslut som krävs för att genomföra EG:s politik men för vilka det saknas en specifik rättslig grund.

Ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete

En särskild avdelning (nr XXI, artikel 181 a) handlar om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeland. Detta samarbete, som ska vara samstämmigt med utvecklingspolitiken, ska bidra till målet att utveckla demokratin och rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. På detta område beslutar rådet med kvalificerad majoritet efter yttrande från parlamentet. Ett exempel på stöd från EU som klassas som ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete enligt artikel 181 a är föranslutningsstöden som ges till blivande EU-medlemmar för att anpassa länderna till EU-medlemskapets krav.

Avtal med tredjeland

Utvecklingssamarbete samt ekonomiskt och finansiellt samarbete kan även ingå som en del av ett avtal mellan EG och tredjeland. Regler om ingående av avtal finns i artiklarna 300 och 310. Kommissionen förhandlar fram avtalet med tredjelandet på mandat av rådet. Rådet beslutar sedan om undertecknande och ingående av avtalet. Rådet ska inhämta parlamentets yttrande, men för avtal som t.ex. skapar gemensamma institutioner eller har betydande budgetkonsekvenser krävs parlamentets samtycke.

Mer omfattande avtal, ofta kallade associeringsavtal eller partnerskapsavtal, är i allmänhet s.k. blandade avtal där både EG och medlemsländerna är parter utöver de aktuella tredjeländerna. Därför kräver avtalen även medlemsländernas godkännande i Sveriges fall normalt även godkännande av riksdagen enligt 10 kap. 2 § RF. Exempel på blandade avtal med biståndsinslag är Cotonouavtalet som ligger till grund för EU:s utvecklingssamarbete med AVS-länderna (länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet) och de stabiliserings- och associeringsavtal som ingås med länderna på västra Balkan. Se vidare avsnitt 3.3.

2.5 EG:s biståndsinstrument

Ett biståndsinstrument är en förordning eller ett avtal på vars grund kommissionen kan fatta beslut om biståndsåtgärder, t.ex. att betala ut pengar till ett specifikt projekt, till sektorsstöd eller budgetstöd. Ett instrument innehåller normalt bestämmelser om:

- biståndets mål och syfte,
- vilka typer av åtgärder som kan finansieras genom instrumentet,
- tillåtna finansieringsformer (t.ex. finansiering av projekt, program och budgetstöd),
- ett finansiellt rambelopp för en flerårig budgetperiod,
- vilka planeringsinstrument (indikativa program etc.) som ska upprättas,
- hur beslut om planeringsinstrument och biståndsåtgärder ska fattas, inklusive inrättande av genomförandekommittéer (se avsnittet om kommissionen i kapitlet om institutioner och organ),
- hur och när instrumentet ska utvärderas och
- eventuella ytterligare bestämmelser, t.ex. om samordning mellan kommissionen och medlemsländerna.

Som ett led i den pågående reformeringen av EG:s biståndspolitik har EU nyligen antagit nya biståndsinstrument som gäller fr.o.m. 2007 och som ska gälla för hela budgetperioden 2007-2013. Detta innebär att den rättsliga regleringen av EG:s biståndspolitik delvis har förändrats. Bland annat har en omfattande flora av geografiska och tematiska förordningar ersatts av ett fåtal. Riksdagen har informerats om de nya biståndsinstrumenten av regeringen bl.a. genom flera faktagenommemorior, vid särskilda föredragningar och föredragningar inför rådsmöten i utrikesutskottet samt genom samrådet med EU-nämnden inför rådets behandling av rättsakterna.¹⁸

De biståndsinstrument som gällde t.o.m. 2006 och som var i kraft när denna uppföljning genomfördes redovisas i bilaga 1. Undantaget är Cotonouavtalet som fortfarande gäller och redovisas nedan.

EU:s biståndsinstrument från och med 2007

Cotonouavtalet

Utvecklingssamarbetet med 78 länder i Afrika¹⁹, Västindien och Stillehavsområdet bygger på Cotonouavtalet, ett partnerskapsavtal mellan EG och medlemsländerna å ena sidan och de 78 länderna å andra sidan som ingicks 2000. Cotonouavtalet gäller t.o.m. 2020 och påverkas inte formellt av de nya biståndsinstrumenten.²⁰

¹⁸ 2006/07:FPM23, 2005/06:FPM75, 2005/06:FPM111, 2004/05:FPM73, 2004/05:FPM70, 2004/05:FPM62, 2004/05:FPM46.

¹⁹ Afrika söder om Sahara. De nordafrikanska länderna ingår i EU:s partnerskap med länderna runt Medelhavet.

²⁰ Däremot kan biståndsinstrument i AVS-länderna finansieras genom de tematiska programmen i det nya instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI).

Avtalet omfattar både politisk dialog, handel och utvecklingssamarbete. Vidare upprättar avtalet flera gemensamma institutioner, bl.a. ett ministerråd och en parlamentarisk församling.²¹ Eftersom inte bara EG utan även de enskilda EU-länderna är parter i avtalet måste det ratificeras av medlemsländerna för att kunna träda i kraft. Sveriges riksdag godkände avtalet i oktober 2001.

Målet för samarbetet mellan EU och AVS-länderna är att minska och på sikt utrota fattigdomen, uppnå en hållbar utveckling samt att gradvis integrera AVS-länderna i världsekonomin.

Biståndet kan bl.a. gå till skuldlettningar och strukturomvandlingsstöd, stöd vid fluktuationer i exportinkomster, ekonomiska och sociala reformer, åtgärder för att höja industrins konkurrenskraft och utbyggnad av sociala tjänster, lokala projekt, humanitärt bistånd och privata investeringar. Biståndet finansieras genom Europeiska utvecklingsfonden (EUF) som inrättats separat från EG:s budget.

Efter beslut i AVSEU-ministerrådet har vid ett par tillfällen medel från EUF avdelats till "fonder" som förvaltas av kommissionen för olika ändamål, t.ex. en vattenfond, EUACP Water Facility, och en energifond, EUACP Energy Facility. År 2003 inrättades även African Peace Facility som kan ge stöd till fredsbevarande insatser som genomförs av Afrikanska unionen.

Förutom kommissionen är Europeiska investeringsbanken en viktig aktör i samarbetet. Banken beslutar om stöd till investeringar i AVS-länderna.

Sydafrika är part i Cotonouavtalet, men avsnittet om utvecklingssamarbete gäller inte för landet. Landet får bistånd genom instrumentet för utvecklingssamarbete.

Instrumentet för utvecklingssamarbete (DCI, Development Cooperation Instrument)

DCI omfattar alla utvecklingsländer som inte omfattas av IPA, ENPI eller Cotonouavtalet.²² Det innebär i praktiken utvecklingsländer i Asien, Latinamerika, Centralasien och Mellanöstern samt Sydafrika. I DCI ingår dessutom fem tematiska program som även kan finansiera biståndsinsatser i AVS-länderna och de länder som omfattas av ENPI.²³ Det främsta målet för biståndet från DCI är att utrota fattigdomen inom ramen för en hållbar

²¹ Mer information om institutionerna finns i avsnitt 2.9.

²² Enligt kommissionens ursprungliga förslag skulle förordningen även gälla AVS-länderna genom att EUF skulle integreras i EU:s budget. Detta ändrades dock under förhandlingarna.

²³ De tematiska programmen heter Att investera i människor, Miljön och hållbar förvaltning av naturresurser inklusive energi, Icke-statliga aktörer och lokala myndigheter inom utveckling, Tryggad livsmedelsförsörjning och Migration och asyl.

utveckling och även att uppnå millennieutvecklingsmålen och främja demokrati, god samhällsstyrning och respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatsprincipen. Förordningen antogs i december 2006.²⁴

Grannkaps- och partnerskapsinstrument (ENPI, European Neighbourhood and Partnership Instrument)

Instrumentet omfattar länderna i EU:s södra och östra närområde: Algeriet, Armenien, Azerbajdzjan, Egypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Moldavien, Marocko, Palestinska myndigheten för Västbanken och Gaza, Ryska federationen, Syrien, Tunisien, Ukraina och Vitryssland.

Det bistånd som ges till grannländerna runt Medelhavsområdet ska stödja EU:s partnerskap med dessa länder vilket brukar benämnas Barcelonaprocessen. Samarbetet med de enskilda länderna bygger på associeringsavtal (s.k. EuropaMedelhavsavtal) med vart och ett av länderna, vilka förutom politisk dialog och handelsfrågor omfattar ekonomiskt samarbete för att stödja ekonomisk utveckling och strukturomvandling i länderna. Avtalen ska från EU:s sida både antas av ministerrådet och ratificeras av respektive EU-land. I dag har EU ingått avtal med de flesta av Medelhavsländerna.

Barcelonaprocessen styrs genom regelbundna multilaterala möten. Den högsta nivån är ministerkonferenserna som hålls två gånger årligen mellan utrikesministrarna i EU- och Medelhavsländerna. Ibland sammankallas även ministerkonferenser mellan fackministrar när särskilda frågor behöver diskuteras. Ministerkonferenserna antar slutsatser som rör hela Europa-Medelhavssamarbetet, inklusive biståndsfrågor.

ENPI-förordningen antogs i oktober 2006.²⁵

Föranslutningsinstrumentet (IPA, Instrument for Pre-Accession)

Instrumentet omfattar alla kandidatländer och potentiella kandidatländer, bl.a. länderna på västra Balkan och Turkiet. Biståndet till länderna på västra Balkan ska stödja den s.k. stabiliserings- och associeringsprocessen med vilken länderna ska knytas närmare till EU genom ingående av stabiliserings- och associeringsavtal. Avtalen måste ratificeras av EU-länderna för att träda i kraft. Alla länder som ingår i stabiliserings- och associeringsprocessen kan bli aktuella för EU-medlemskap. I dag är Kroatien, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Turkiet officiella kandidatländer för EU-medlemskap. Vid intervju med företrädare för kommissionens GD Utveckling har framkommit att kommissionen inte anser att Europeiskt samförstånd om utveckling är tillämpligt på föranslutningsstöden. IPA-förordningen antogs i juli 2006.²⁶

²⁴ Förordning nr 1905/2006.

²⁵ Förordning nr 1638/2006.

²⁶ Förordning nr 1085/2006

Instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR, European Instrument for Democracy and Human Rights).

Genom instrumentet ska EG ge bistånd som överensstämmer med EU:s övergripande utrikespolitik och som ska bidra till att utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Biståndet ska vara i överensstämmelse med EG:s utvecklingssamarbete och EU:s utrikespolitik samt komplettera det bistånd som ges genom övriga biståndsinstrument och Cotonouavtalet. Förordningen antogs i december 2006.²⁷

Stabilitetsinstrumentet (IFS, Instrument for Stability)

Instrumentet ska kunna användas för att avhjälpa kriser och instabilitet både på kort och lång sikt. Med stabilitetsinstrumentet ska EU snabbt kunna reagera på kriser och skapa tillräckligt stabila förutsättningar för att de ordinarie instrumenten för utvecklingssamarbete ska kunna användas. Förordningen antogs i november 2006.²⁸

2.6 Humanitärt bistånd

Det humanitära biståndet handläggs separat från utvecklingsbiståndet av Europeiska byrån för humanitärt bistånd (ECHO). ECHOs verksamhet finansieras genom EG:s budget och bygger på en särskild förordning.²⁹ Merparten av pengarna som betalas ut av ECHO kanaliseras genom FN-organ och icke-statliga organisationer. Under 2005 gjorde ECHO 91 utbetalningar om totalt ca 652,5 miljoner euro.

Förordningen för humanitärt bistånd ersätts inte av de nya biståndsinstrumenten.

2.7 Makrofinansiellt bistånd

Med makrofinansiellt bistånd avses stöd som ges till länder som drabbats av allvarliga men i allmänhet tillfälliga makroekonomiska problem, t.ex. problem med betalningsbalansen. Stödet kan ges i form av lån eller bidrag och är ofta villkorat med att landet ska vidta vissa ekonomisk-politiska åtgärder. Makrofinansiellt bistånd började användas under 90-talet och riktade sig då främst till länderna i Östeuropa. I dag går makrofinansiellt stöd framför allt till länderna på västra Balkan och i Kaukasus. Det finns inget program för makrofinansiellt stöd, utan varje stöd måste beslutas separat av rådet med grund i artikel 308 i EG-fördraget. På grund av stödets ”ad hoc-karaktär” varierar de utbetalda beloppen kraftigt från år till år. Under

²⁷ Förordning nr 1889/2006.

²⁸ Förordning nr 1717/2006.

²⁹ Förordning nr 1257/96.

2005 betalades totalt 66,5 miljoner euro ut i makrofinansierat bistånd till Albanien, Armenien, Bosnien och Hercegovina, Serbien och Montenegro samt Tadzjikistan. Kommissionen genomför insatserna i samarbete med IMF och Världsbanken.

Det makrofinansierade biståndet ska inte sammanblandas med budgetstöd, vilket ges genom de vanliga biståndsinstrumenten.

2.8 EG:s bistånd i siffror

EG:s bistånd fördelat på ODA och OA

I nedanstående tabell redovisas EG:s totala externa bistånd (ODA och OA) från både EG:s budget och EUF.

Tabell 1 EG:s bistånd fördelat på ODA OCH OA (betalningar, miljoner euro)

	2001	2002	2003	2004	2005
ODA	5 891,8	5 920,3	6 331,1	6 926,2	7 497,4
OA	1 808,4	1 984,4	2 822,1	3 347,8	3 236,2
Totalt	7 700,2	7 904,7	9 153,2	10 274,0	10 733,6
andel ODA	76,5 %	74,9 %	69,2 %	67,4 %	69,8 %

Källa: Kommissionens årsrapporter 2004, 2005 och 2006 om europeiska gemenskapens utvecklingspolitik och det yttre biståndet.

Av tabellen framgår att biståndet har ökat med nästan 40 % från 2001 till 2005. Utbetalningar som klassas som ODA och OA har ökat med ungefär lika mycket i absoluta tal, men andelen ODA av det totala externa biståndet har minskat något under perioden.

Fördelning på geografiska regioner

I tabellen nedan redovisas hur EG:s bilaterala bistånd (ODA och OA) fördelade sig geografiskt under 2002–2005.

Tabell 2 Geografisk fördelning av EG:s bistånd (betalningar, miljoner euro. avser ODA om inget annat anges.)

Region	2002	2003	2004	2005	2005 andel av total
Europa inkl. Ryssland (OA) ³⁰	1 958	2 738	3 246	3 146	34 %
Afrika, söder om Sahara	2 027	2 299	2 357	2 597	28 %
Asien, exkl. Mellanöstern	784	717	791	1 064	11 %

³⁰ Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Ryssland, Slovakien, Tjeckien, Ukraina, Ungern och Vitryssland. För 2005 ej Ukraina och Vitryssland.

Region	2002	2003	2004	2005	2005 andel av total
Europa (ODA) ³¹	1 074	640	733	780	8 %
Afrika, norr om Sahara	340	346	558	559	6 %
Mellanöstern	307	409	511	420	5 %
Nord- och Centralame- rika	243	228	308	305	3 %
Sydamerika	128	210	152	233	3 %
Oceanien	36	40	54	72	1 %
Mer avancerade utveck- lingsländer (OA) ³²	26	76	94	82	1 %
Summa geografiskt för- delat bistånd	6 923	7 703	8 804	9 258	100 %

Källa: kommissionens årsrapporter om EU:s bistånd 2004, 2005 och 2006.

Tabellen omfattar ODA och OA från både EG:s budget och EUF som har specificerats på ett geografiskt område. Utelämnade poster är bistånd till ospecificerade utvecklingsländer och bistånd som förmedlats via andra internationella organ. Av tabellen framgår att den största andelen av EG:s bistånd 2005, 34 %, lämnades till europeiska länder som inte klassas som utvecklingsländer enligt DAC. Föranslutningsstöden utgör således en stor andel av EG:s bistånd. Afrika söder om Sahara erhöll 28 % av EG:s bistånd, vilket innebär att regionen är den näst största bidragsmottagaren.

Finansieringen av EG:s bistånd

Finansieringen av EG:s bistånd kommer från två källor: EG:s budget och Europeiska utvecklingsfonden (EUF).

EG:s budget

EG:s budget antas av rådet och parlamentet på förslag av kommissionen och finansieras genom EU-ländernas medlemsavgifter. Under budgetperioden 2000-2006 har budgeten bestått av sju utgiftsrubriker: Jordbruk, Strukturåtgärder, Inre politik, Externa åtgärder, Administration, Reserver och Strategi inför anslutningen. Biståndsrelaterade utgifter finns under rubrikerna Externa åtgärder (utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd) och Strategi inför anslutningen (föranslutningsstöd inför EU-medlemskap).

³¹ Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, FYROM, Moldavien, Turkiet, Serbien och Montenegro. För 2005 även Ukraina och Vitryssland. För 2002 även Malta och Slovenien.

³² Här ingår bl.a. Cypern, Franska Polynesien, Israel, Malta, Nya Kaledonien och Slovenien. För 2002 ej Malta och Slovenien.

År 2005 uppgick betalningarna från EG:s budget inklusive ändringsbudgetar till ca 104,8 miljarder euro³³, vilket motsvarar ca 973 miljarder kronor. Sveriges medlemsavgift var samma år ca 2,7 miljarder euro, vilket motsvarade ca 2,6 % av samtliga medlemsländers avgifter.³⁴

Under 2005 betalade kommissionen ut ca 8,2 miljarder euro i externt bistånd från EG:s budget, varav 7,9 miljarder utgörs av Official Development Assistance (ODA) och Official Aid (OA) enligt DAC:s riktlinjer. Med OA menas biståndsåtgärder som uppfyller DAC:s kriterier för utvecklingsbistånd (ODA) förutom att det går till länder upptagna på del 2 av DAC:s lista över mottagarländer ("countries in transition"). Från EG:s budget går OA främst till anslutnings- och kandidatländer i Östeuropa samt Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Det utbetalade biståndet inklusive OA uppgick därmed till ca 7,5% av EG-budgetens samlade utgifter under 2005.

Regler för budgetens användning finns i EG:s budgetförordningar.³⁵

Europeiska utvecklingsfonden

Utvecklingssamarbetet med AVS-länderna finansieras genom Europeiska utvecklingsfonden (EUF). EUF består av fastställda bidrag från medlemsländerna. I och med Cotonouavtalet etablerades en nionde utvecklingsfond, EUF 9, om totalt 13,8 miljarder euro.³⁶ Av detta belopp ska 13,5 miljarder euro tillkomma AVS-länderna.³⁷ Sveriges bidrag till EUF 9 fastställdes till 376,74 miljoner euro.³⁸

Från EUF 9 har det avsatts 2,2 miljarder euro till en investeringsfacilitet (IF) som förvaltas av Europeiska investeringsbanken (EIB), och ytterligare 195 miljoner euro är avsatta för räntesubventioner. Därutöver deltar EIB i samarbetet genom utlåning av 1,7 miljarder euro av sina egna medel.

I juli 2006 ingick EU-länderna ett nytt internt avtal för att inrätta en tionde utvecklingsfond om totalt ca 22,6 miljarder euro för perioden 2008-2013. Sveriges bidrag till fonden är 2,74 %, dvs. drygt 621 miljoner euro.³⁹

Från EUF 10 kommer 1,1 miljarder euro att avsättas till IF och 400 miljoner euro till räntesubventioner. Därutöver deltar EIB i samarbetet genom utlåning av 2 miljarder euro av sina egna medel.

³³ European Commission. *Allocation of 2005 EU expenditure by member state*. Tabell 3 g.

³⁴ European Commission. *Allocation of 2005 EU expenditure by member state*. Tabell 2.

³⁵ Rådets förordning nr 1605/2002 och kommissionens förordning nr 2342/2002, konsoliderade versioner.

³⁶ I formell mening inrättades EUF 9 genom EU-ländernas interna avtal om finansiering och förvaltning av AVS-biståndet.

³⁷ Resten går dels till kommissionens administration av fonden, dels till de s.k. utomeuropeiska länderna och territorierna.

³⁸ De tidigare utvecklingsfonderna finansierade samarbetet med AVS-länderna under Lomékonventionerna som föregick Cotonouavtalet.

³⁹ EUT L 247, 9.9.2006, s. 32.

Under 2005 betalade kommissionen ut ca 2 544 miljoner euro i externt bistånd från EUF⁴⁰, varav 2 456 miljoner utgörs av ODA och OA enligt DAC:s riktlinjer.

Regler för hur budgetmedel från EUF 9 får användas finns i budgetförordningen för den nionde Europeiska utvecklingsfonden.⁴¹ Kommissionen har ännu inte lagt fram förslag till budgetförordning för EUF 10.

2.9 Institutioner och organ

Uppgifterna i detta avsnitt avser situationen efter EU:s utvidgning den 1 januari 2007 om inget annat anges.

Kommissionen

Kommissionen är den EU-institution som har påverkats mest av den pågående reformen av EG:s biståndspolitik. Delegeringen av politikens genomförande till kommissionens delegationer i mottagarländerna har bl.a. medfört att personal har flyttats ut från generaldirektorat och avdelningar vid kommissionens högkvarter i Bryssel (framför allt GD Utveckling och EuropeAid) till delegationerna. Delegationernas arbete med att förverkliga de beslutade landstrategierna leds av den nyinrättade avdelningen EuropeAid.

Allmänt om kommissionen

Kommissionen har till uppgift att lägga förslag till lagstiftning och andra beslut inom EU, att genomföra de fattade besluten och övervaka att dessa följs i medlemsländerna. På de flesta områden inom EU-samarbetet har kommissionen ”förslagsmonopol”, dvs. det är endast kommissionen som formellt kan lägga fram förslag till nya lagar och bestämmelser. Kommissionen förvaltar även EU:s budget och Europeiska utvecklingsfonden.

Kommissionen består av 27 kommissionärer och fattar beslut kollegialt, med majoritetsbeslut om så behövs. Varje kommissionär har ett eller flera generaldirektorat (GD) eller motsvarande avdelningar till sitt förfogande, förutom kommissionens ordförande som har generalsekretariatet.

Kommissionärer inom biståndsområdet

Tre kommissionärer är särskilt ansvariga för biståndspolitiken.

- Louis Michel (Belgien) är kommissionär för utveckling och humanitärt bistånd. Under kommissionären sorterar GD Utveckling och Kontoret för humanitärt bistånd (ECHO).

⁴⁰ Både från EUF 9 och de tidigare ej avslutade fonderna EUF 6,7 och 8.

⁴¹ Budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden. EUT L 83, 2003.

- Benita Ferrero-Waldner (Österrike) är kommissionär för yttre förbindelser och den europeiska grannskapspolitiken. Under kommissionären sorterar GD Yttre förbindelser och Byrån för samarbete EuropeAid.
- Olli Rehn (Finland) är kommissionär för utvidgningen. Under kommissionären sorterar GD Utvidgning.

Generaldirektorat och tjänsteavdelningar

Flera generaldirektorat och avdelningar inom kommissionen är inblandade i biståndspolitiken.

GD Yttre förbindelser ansvarar för kommissionens deltagande i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Generaldirektoratet har direkt ansvar för EU:s förbindelser med Östeuropa och Centralasien, Asien och Latinamerika samt Mellanöstern och Nordafrika, vilket innebär att de programplanerar biståndet till dessa regioner. GD Yttre förbindelser är också huvudman för kommissionens delegationer i tredjeland, dit genomförandet av biståndspolitiken har delegerats.

GD Utveckling arbetar med att formulera EU:s övergripande biståndspolicy och bistår andra generaldirektorat med deras ansvarsområden inom biståndsområdet. Generaldirektoratet ansvarar för EU:s relationer med AVS-länderna och programplanerar biståndet från EUF. Det har också ansvar för att planera vissa tematiska program som omfattar alla geografiska regioner.

Byrån för samarbete EuropeAid (AIDCO) bildades 2001 som ett led i reformeringen av EU:s biståndspolitik. Byrån ansvarar för att implementera allt bistånd som finansieras via EG:s budget och EUF med undantag för humanitärt bistånd, makrofinansiering, föranslutningsstöd, åtgärder inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och stöd från ”mekanismen för akuta ingripanden”.⁴² Det är sålunda genom EuropeAid som huvudparten av EG:s biståndsmedel betalas ut. Beredningen av de beslut som EuropeAid ska genomföra, t.ex. framtagandet av landstrategiprogram och regionala program, sker vid GD Utveckling och GD Yttre förbindelser.

Ett annat led i reformeringen av biståndspolitiken var att delegera mer av genomförandet till kommissionens delegationer i tredjeland, vilket har genomförts gradvis under ett antal år. Det innebär att delegationerna är ansvariga för stora delar av projektcykeln, som att identifiera och förvalta insatser, upphandling och utbetalningar. EuropeAids uppgift har därmed förskjutits till övervakning, inklusive utvärderingar, och stöd till delegationerna.

GD Humanitärt bistånd (ECHO) ansvarar för det humanitära biståndet. ECHO lyder under samma kommissionär som GD Utveckling, men i övrigt är dess verksamhet helt separerad från de andra generaldirektoraten. Det humanitära biståndet genomförs inte av EuropeAid.

⁴² Mekanismen för akuta ingripanden används för att snabbt kunna lösgöra biståndsmedel vid en krissituation. Den inrättades genom rådets förordning (EG) nr 381/2001.

GD Utvidgning har ett övergripande ansvar för föranslutningsstöden. Generaldirektoratet programplanerar i dag stöd från det nya föranslutningsinstrumentet IPA. Tidigare omfattade dess ansvar att programplanera stöd från PHARE och CARDS.

Därutöver hanterar ett antal övriga generaldirektorat biståndspolitiska frågor. *GD Ekonomi och finans* ansvarar för makrofinansiell stöd. *GD Regionalpolitik* delar ansvar med *GD Utvidgning* för delar av det nya föranslutningsinstrumentet IPA och ansvarade för det tidigare föranslutningsprogrammet ISPA. *GD Jordbruk* ansvarar för den del av det nya föranslutningsinstrumentet som rör jordbruket, och ansvarade för det tidigare föranslutningsprogrammet på jordbruksområdet (SAPARD).

Ett organisationsschema över kommissionens organisation på biståndsområdet finns i bilaga 4.

Delegationer

Reformen av EG:s biståndspolitik som inleddes 2000 har inneburit att delegationerna har fått en ny och väsentlig uppgift när det gäller att genomföra EG:s bistånd. De är inblandade i hela projektcykeln, från att initiera och planera EG:s biståndsverksamhet i ett land till att förvalta enskilda projekt och samordna biståndsverksamheten med andra givare i fält. Denna ”decentralisering” av kommissionens biståndsverksamhet har inneburit att personal från kommissionen i Bryssel, framför allt *GD Utveckling*, har flyttats ut till delegationerna för att förstärka deras kapacitet.

Kommissionen har i dag delegationer i 118 länder utanför EU och 5 delegationer i anslutning till internationella organisationer (FN, OECD, OSSE och WTO).⁴³ Delegationerna sorterar formellt under Generaldirektoratet för yttre förbindelser. Deras uppgifter är att presentera och förklara EU:s politik, rapportera till kommissionen om utvecklingen i landet, genomföra viss EU-politik och när så behövs föra förhandlingar med landet eller organisationen och EU-ländernas representationer på plats.

I Serbien (inkl. Kosovo), Montenegro och Makedonien genomförs biståndet av en särskild myndighet, Europeiska byrån för återuppbyggnad (EAR, European Agency for Reconstruction). Byrån, som är en självständig myndighet upprättad genom en förordning, ersätter kommissionens delegationer i området vad gäller genomförandet av EG:s bistånd. EAR leds av en styrelse bestående av representanter för medlemsländerna och kommissionen. EAR har sitt huvudkontor i Thessaloniki och har genomförandekontor i Belgrad, Pristina, Podgorica och Skopje.

⁴³ Kommissionens webbplats.
http://ec.europa.eu/comm/external_relations/delegations/intro/role.htm

Genomförandekommittéer

Genomförandekommittéer eller verkställighetskommittéer kallas de kommittéer som har till uppgift att genomföra EG-rättsakter genom att anta detaljbeslut. En genomförandekommitté består av en ordförande från kommissionen (en hög tjänsteman från ansvarigt generaldirektorat) och representanter från medlemsländerna. Kommissionen lägger fram sina förslag till beslut inför kommittén, som formellt har olika möjligheter att påverka eller stoppa förslaget beroende på kommitténs typ. Kommittéerna är dels ett sätt för medlemsländerna att få inflytande på kommissionens genomförandebeslut, dels ett sätt för kommissionen att få del av expertkunskaper från medlemsländerna.

Enligt kommissionens rapport om kommittéernas arbete 2005 fanns det totalt 250 genomförandekommittéer verksamma inom EU:s samtliga politikområden. Alla kommittéer har sin rättsliga grund i den rättsakt som ska genomföras, där det också framgår vilka regler som ska gälla för kommitténs arbete. Ytterligare föreskrifter finns i kommitténs arbetsordning, som antas av varje kommitté.

Det finns fyra typer av kommittéer enligt följande:⁴⁴

- *Rådgivande kommittéer.* En rådgivande kommitté har inga formella möjligheter att stoppa eller påverka kommissionens beslut. Kommissionen ska dock ta största hänsyn till kommitténs yttrande, som ska protokollföras.
- *Förvaltande kommittéer.* En förvaltande kommitté antar yttranden med kvalificerad majoritet.⁴⁵ Om kommitténs yttrande går emot kommissionens beslut, ska ärendet överlämnas till rådet. Verkställandet av kommissionens beslut skjuts då upp i maximalt tre månader. Under denna tid kan rådet fatta ett annat beslut med kvalificerad majoritet. Om kommittén inte antar något yttrande gäller kommissionens beslut.
- *Föreskrivande kommittéer.* En föreskrivande kommitté antar yttranden med kvalificerad majoritet enligt samma regler som för beslut i rådet. Kommissionen behöver kommitténs samtycke för att kunna fatta beslut. Om yttrandet går emot kommissionens förslag, eller om inget yttrande avges, ska kommissionen lägga fram förslag till åtgärder för Europaparlamentet och rådet.
- *Föreskrivande kommittéer med kontroll.* Enligt denna variant av det föreskrivande förfarandet kan Europaparlamentet eller rådet stoppa ett förslag till beslut. Detta kan göras med hänvisning till att förslaget går utöver de genomförandebefogenheter som anges i rättsakten, att det inte är förenligt med syftet eller innehållet i rättsakten eller att det inte respekterar subsidiaritets- eller proportionalitetsprincipen.

⁴⁴ Detta regleras i rådets beslut 1999/468/EG, ändrat genom rådets beslut 2006/512/EG.

⁴⁵ Definitionen av kvalificerad majoritet är densamma som för ministerrådet. Se avsnittet om rådet.

Förslag till åtgärder som bygger på rättsakter som antagits genom medbeslutandeförfarandet ska skickas till Europaparlamentet, som kan anta en resolution om det anser att förslaget överskrider kommissionens genomförandebefogenheter. Ansvarig kommissionär ska då informera parlamentet om de åtgärder som kommissionen avser att vidta med anledning av resolutionen.

Genomförandekommittéer på biståndsområdet

På biståndsområdet är genomförandekommittéernas uppgifter framför allt att behandla och besluta om kommissionens förslag till landstrategier, indikativa program och enskilda projekt.⁴⁶ I flera fall kan kommissionen självständigt, eller genom ett enklare förfarande, fatta beslut om enskilda projekt upp till en viss beloppsgräns. Reformen av EG:s biståndspolitik har bl.a. inneburit att kommittéerna i högre grad än tidigare behandlar långsiktiga planeringsinstrument, t.ex. landstrategier.

Kommittéernas mandat finns i den rättsakt som ligger till grund för det aktuella biståndsprogrammet. Exempelvis är DCI-kommittén inrättad genom artikel 35 i DCI-förordningen. Där framgår bl.a. vilket kommittéförfarande som ska användas för att fatta beslut. EUF-kommittén är inrättad genom EU-ländernas interna avtal om finansiering och administration av EG:s bistånd inom ramen för Cotonouavtalet.

Som ett resultat av de nya biståndsinstrumenten har antalet kommittéer minskat, och det finns från och med 2007 sju kommittéer som genomför biståndspolitiken. De fem första i uppräkningslistan nedan har införts genom de nya biståndsinstrumenten. De flesta kommittéer tillämpar förvaltningsförfarandet när de fattar beslut.

1. DCI-kommittén (för genomförande av instrumentet för utvecklings-samarbete)

2. ENPI-kommittén (för genomförande av grannskaps- och partnerskapsinstrumentet)

3. IPA-kommittén (för genomförande av föranslutningsinstrumentet)

4. EIDHR-kommittén (för genomförande av instrumentet om stöd till demokrati och mänskliga rättigheter).

5. IFS-kommittén (för genomförande av stabilitetsinstrumentet).

6. EUF-kommittén (kommittén för Europeiska utvecklingsfonden, dvs. för stöd till AVS-länderna).⁴⁷

7. HAC-kommittén (kommittén för humanitärt bistånd).

Information om de kommittéer som fanns t.o.m. 2006, och som därmed har omfattats av denna uppföljning, finns i bilaga 2.

⁴⁶ För vissa geografiska områden krävs kommitténs godkännande för varje projekt, för andra godkänner kommittén årliga handlingsprogram.

⁴⁷ I EUF-kommittén bestäms ländernas röstetal i förhållande till deras bidrag till utvecklingsfonden. För EUF 9 innebär kvalificerad majoritet minst 145 röster av totalt 221 samt minst 8 medlemsländer. Sverige har 6 röster. I EUF 10 har Sverige 27 röster av totalt 999.

Expertgrupper

Kommissionen tar ofta hjälp av s.k. expertgrupper i arbetet med att förbereda lagförslag, meddelanden och andra initiativ. Expertgruppernas huvudsakliga uppgift är att ge kommissionen tillgång till expertis som inte finns internt inom kommissionen.⁴⁸ Enligt en ESO-rapport⁴⁹ kan expertgrupper dock tjäna flera syften, bl.a. att bygga konsensus på ett tidigt stadium i policyprocessen, vilket därmed underlättar den formella beslutsprocessen när kommissionen väl har lagt fram sitt förslag. Detta bekräftas vid en intervju med en vice generaldirektör i kommissionen, som berättar att expertgrupper bl.a. används för att inhämta preliminära synpunkter från medlemsländerna, för att samordna synpunkter inför möten i andra internationella forum och för erfarenhetsutbyte i metodfrågor. I viss utsträckning används även expertgrupper i genomförandefasen, t.ex. för att diskutera hur riktlinjer och ståndpunkter som antagits av rådet bör implementeras av medlemsländerna.

En expertgrupp inrättas antingen genom ett beslut av kommissionen, eller av ett generaldirektorat efter samråd med generalsekretariatet.⁵⁰ De senare kallas för ”informella expertgrupper” eftersom de saknar de förras legala grund. Expertgrupper kan vara både tillfälliga eller permanenta, och en expertgrupp kan existera på papperet utan att ha varit aktiv på mycket länge. Detta, i kombination med att definitionen av en expertgrupp är oklar, gör att det kan vara svårt att överblicka hur många och vilka expertgrupper som finns. Denna bild bekräftas i en forskarantologi där det påpekas att det i dag saknas officiell statistik på hur många expertgrupper som egentligen finns, alltifrån 100 till 900 omnämns i litteraturen. Anledningen till att det är svårt att få fram en exakt uppgift om antalet är att många expertgrupper har undergrupper som ofta sammanträder mer frekvent än huvudgrupperna.⁵¹ Kommissionen har dock inrättat ett sökbart register över expertgrupper på sin webbplats i syfte att öka öppenheten och insynen i EU:s beslutsprocess.⁵²

Enligt den angivna ESO-rapporten gör det stora antalet expertgrupper den förberedande fasen av policyprocessen fragmentiserad och svåröverblickbar, och medför att många medlemsländer koncentrerar sig på att påverka EU-systemet genom de mer formaliserade strukturerna senare i beslutsprocessen, t.ex. rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer, medan de lämnar expertgrupperna att i stor utsträckning sköta sig själva.⁵³

Det är kommissionen som avgör expertgruppens sammansättning och hur gruppens arbete ska användas. Enligt kommissionens webbinformation om expertgrupper finns det dock tre huvudtyper av expertgrupper:

⁴⁸ Kommissionens webbinformation om expertgrupper:
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/faq/faq.cfm?aide=2>

⁴⁹ Larsson, Torbjörn, *Precooking in the European Union*, Ds 2003:16.

⁵⁰ I vissa fall inrättas även expertgrupper som resultat av beslut i rådet.

⁵¹ Blomgren, Magnus och Bergman, Torbjörn (red), EU och Sverige, Liber AB 2005.

⁵² <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

⁵³ Ds 2003:16. *Precooking in the European Union*, s. 24.

- Expertgruppen består av nationella tjänstemän från myndigheter eller regeringskanslier i medlemsländerna. När kommissionen ska inrätta en sådan grupp skickas vanligen en förfrågan till myndigheten/kansliet, som utser en lämplig tjänsteman för uppgiften.
- Expertgruppen består av experter från det civila samhället, t.ex. forskare och akademiker eller representanter för intresseorganisationer eller frivilligorganisationer.
- Expertgruppen består både av nationella tjänstemän och experter från civilsamhället.

Enligt kommissionens information kan deltagare i expertgrupper utses antingen som representanter för sin organisation, t.ex. en nationell myndighet, eller i en personlig kapacitet. I det första fallet kan kommissionen låta organisationen utse en lämplig person.

En expertgrupp kan sägas ha inflytande på beslutsprocessen i EU genom att den är aktiv på ett mycket tidigt stadium i policyprocessen, nämligen medan kommissionen fortfarande bereder en fråga. Däremot har en expertgrupp inga formella möjligheter att påverka kommissionen eftersom det är kommissionen själv som inrättar grupper och avgör hur de ska användas. Expertgrupperna är därför i formell mening inte en del av EU:s beslutsprocess. Enligt den tidigare nämnda forskarantologin följer dock kommissionen ofta expertgruppernas förslag och rekommendationer. Kommissionen ser expertgrupperna som en viktig resurs vad gäller att fastställa EU:s dagordning, förbereda initiativ, mobilisera stöd och skapa konsensus.

Expertgrupper inom biståndsområdet

Enligt registret över expertgrupper på kommissionens webbplats finns det 35 expertgrupper inom området utveckling och en expertgrupp inom området humanitärt bistånd (se bilaga 3). Därutöver kan expertgrupper inom andra områden, t.ex. handel och yttre förbindelser, behandla angränsande frågor (t.ex. expertgruppen för handel och utveckling, som sorterar under Generaldirektoratet för handel). Vissa av de grupper som redovisas i registret förefaller ha flera funktioner utöver vad som framgår av kommissionens uppgifter på dess webbplats. Enligt vad som har framkommit vid en intervju med den Sidatjänsteman som representerar Sverige i gruppen för chefer för EU-ländernas utvärderingsenheter (EU-HES) så är denna grupp ett forum för samråd och information mellan EU-länderna och utgör inte en expertresurs åt kommissionen. Gruppen ska tvärtom flera gånger ha hävdats sitt oberoende gentemot kommissionen, enligt företrädaren för Sida. En liknande grupp är gruppen för generaldirektörerna för EU-ländernas biståndsmyndigheter. Denna grupp finns med i kommissionens register över expertgrupper, men inte i Sidas egen lista över expertgrupper som man deltar i. I gruppen deltar utrikesrådet för internationellt utvecklings-samarbete, men Sidas generaldirektör har deltagit vid ett tillfälle.

En orsak till att det råder oklarhet om expertgruppernas uppgifter är att de flesta grupperna inom biståndsområdet är informella, vilket gör att det saknas ett formellt beslut som slår fast gruppens mandat. De flesta grupperna består dock av tjänstemän från de nationella biståndsadministratio- nerna. Både tjänstemän från Utrikesdepartementet och Sida deltar i expertgrupper som behandlar biståndsrelaterade frågor. Vid en intervju med vice generaldirektören för GD Utveckling har framkommit att kom- missionen utgår ifrån att de experter som skickas ut från EU-ländernas statsförvaltningar representerar sina regeringar och kan tala för dem.

Rådet

Europeiska unionens råd ("ministerrådet") brukar kallas för EU:s högsta beslutande organ. Det är ministerrådet som stiftar nya lagar inom EU och som ingår internationella avtal för EU:s räkning. I många frågor delar mini- sterrådet sin beslutsmakt med Europaparlamentet, och besluten fattas då i samspel mellan de båda institutionerna. Rådet består av en minister från varje medlemsland, med roterande ordförandeskap på sex månader.

Rådet sammanträder i nio olika sammansättningar. Utvecklingsfrågorna ingår i den rådskonstellation som kallas Allmänna frågor och yttre förbin- delser (GAERC, General Affairs and External Relations Council). GAERC sammanträder i allmänhet en gång i månaden. Två gånger per år (i april/ maj och oktober/november) deltar även ländernas biståndsministrar på mötena. Då diskuteras viktigare policyfrågor på biståndsområdet. I sam- band med mötet på hösten hålls den s.k. orienteringsdebatten om effektivitet i EU:s yttre förbindelser.

Rådets dagordning är indelad i A- och B-punkter. A-punkter är ärenden där Coreper nått en färdig överenskommelse som rådet därför kan anta utan diskussion. B-punkter är ärenden som ska diskuteras, ofta för att åter- komma som A-punkter vid ett senare sammanträde. Formella beslut (t.ex. antagandet av en rättsakt) kan göras av samtliga rådskonstellationer oavsett frågans saktillhörighet. Ett beslut som tidigare har diskuterats av bistånds- ministrarna kan därför antas formellt av t.ex. konstellationen Jordbruk och fiske eller Ekonomiska och finansiella frågor.

Rådet fattar beslut antingen med enhällighet eller kvalificerad majoritet. Kvalificerad majoritet innebär 255 av totalt 345 röster och minst hälften av medlemsländerna.⁵⁴ Medlemsländerna har olika antal röster beroende på landets befolkningsantal. Sverige har 10 röster. Flest röster har Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland som har 29 röster var.

⁵⁴ Ett tredje kriterium är att den kvalificerade majoriteten ska representera minst 62 % av unionens befolkning, vilket kan kontrolleras på begäran av ett medlemsland.

Förberedande organ

Enligt den senaste förteckningen över rådets förberedande organ finns det ca 160 olika kommittéer, arbetsgrupper och andra organ som på olika sätt arbetar med att förbereda rådets arbete. Räknas även undergrupper till dessa med blir det totalt ca 250 stycken.

Alla rådsmöten förbereds av *Coreper*, ständiga representanternas kommitté, som har rättslig grund i EG-fördragets artikel 207. Coreper är det högsta av alla rådets förberedande organ och har till skillnad från övriga en helt horisontell funktion eftersom det förbereder samtliga rådsmöten. Kommittén består av medlemsländernas EU-ambassadörer (Coreper II) eller av deras ställföreträdare (Coreper I). Coreper II förbereder rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser, rådet för rättsliga och inrikes frågor och Ekofinrådet. Biståndsfrågorna bereds därför av Coreper II. Coreper sammanträder på onsdagar och förbereder då rådsmötena för kommande vecka. Alla ärenden som ska upp på rådsdagordningen måste åtminstone formellt passera Coreper, även om en överenskommelse redan har nåtts på lägre nivåer. (Sveriges representant i Coreper II är ambassadör Sven-Olof Petersson.)

Corepers möten förbereds av de s.k. Mertens- och Anticigrupperna (Mertensgruppen förbereder mötena i Coreper I och Anticigruppen mötena i Coreper II). Gruppernas uppgift är att förbereda Corepers dagordning, att avgöra vissa procedurfrågor och att flagga för de positioner som kommer att intas av EU-ländernas ambassadörer i Coreper.

Vid sidan av Coreper finns ett antal *kommittéer* som har till uppgift att förbereda rådets arbete inom vissa sakområden. Kommittéerna består i allmänhet av tjänstemän på hög nivå, och även om frågorna formellt måste passera även Coreper innan de tas upp i rådet så hanteras den sakmässiga beredningen av kommittén. Exempel på kommittéer är Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) och 133-kommittén. KUSP behandlar inte biståndsfrågor i sig, men EU:s utrikespolitiska agerande kan förstås ha betydelse för biståndspolitikerna i vissa fall. 133-kommittén behandlar frågor som rör handelspolitiken, och enligt EG-fördraget ska kommissionen sköta förhandlingar om handelsavtal i samråd med kommittén.

Under Coreper finns ett stort antal *arbetsgrupper* som behandlar olika sakfrågor. Arbetsgrupperna består av tjänstemän från medlemsländerna som vanligtvis är stationerade vid landets permanenta representation i Bryssel. Arbetsgrupperna är ofta medlemsländernas första formella möjlighet att reagera på kommissionens förslag, även om de kan ha lämnat informella synpunkter tidigare, t.ex. inom ramen för en expertgrupp. Eftersom frågor som en arbetsgrupp når konsensus kring sällan rivs upp på högre nivåer, dvs. Coreper eller rådet, är det viktigt för ett medlemsland att redan i arbetsgruppen driva de frågor som man anser vara viktiga.

På biståndsområdet kan särskilt nämnas arbetsgruppen för utvecklings-samarbete, som brukar benämnas "allmänna biståndsgruppen" eller DEV-GEN eller CODEV, och AVS-gruppen.

Allmänna biståndsguppen behandlar dels alla övergripande frågor som rör EG:s bistånd, t.ex. horisontella styrdokument och de nya biståndsinstrumenten, dels frågor som rör EU-ländernas eget bistånd, t.ex. hur EU-länderna ska samordna sitt bistånd med varandras och EG:s.

AVS-gruppen behandlar frågor om utvecklingsbistånd till AVS-länderna inom ramen för Cotonouavtalet. AVS-gruppen förbereder även EU:s deltagande i AVS-EU-ministerrådet. Dessutom finns det en särskild arbetsgrupp för livsmedelsbistånd och en arbetsgrupp för förberedande av internationella utvecklingskonferenser. Däremot finns ingen arbetsgrupp för humanitärt bistånd.⁵⁵ Av arbetsgrupperna på biståndsområdet är det allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen som möts mest frekvent.

Vid en intervju med företrädare för den svenska representationen i Bryssel har det framkommit att allmänna biståndsguppen behandlar många frågor som, när de är antagna, gäller även för AVS-biståndet utan att dessa diskuteras i AVS-gruppen. Det kan t.ex. gälla allmänna riktlinjer och policy för biståndspolitik, som Europeiskt samförstånd om utveckling. AVS-gruppen behandlar endast frågor som specifikt rör utvecklingssamarbetet med AVS-länderna som bygger på Cotonouavtalet. Gruppen har t.ex. inte mandat att diskutera biståndsprogram för AVS-länder som finansieras genom tematiska biståndsinstrument.

Det är däremot inte ovanligt att frågor bereds både i allmänna biståndsgruppen och rådsarbetsgrupper inom andra områden när en fråga tangerar flera sakfrågor (t.ex. miljö, handel eller säkerhetspolitik). Ett särskilt exempel på detta är arbetsprogrammet för koherens i utvecklingspolitiken som behandlades i alla de rådsarbetsgrupper och kommittéer som ansvarar för de politikområden som berörs av programmet. Det händer också att två arbetsgrupper som behandlar samma fråga har gemensamma möten, vilket t.ex. AVS-gruppen och 133-kommittén har haft när det gäller förhandlingarna om handelsavtal (EPA, Economic Partnership Agreements) med AVS-länderna.

Därutöver finns ett antal s.k. GUSP-grupper som behandlar EU:s relationer till olika länder och regioner inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP). Exempel på GUSP-grupper är COAFR (relationerna till Afrika), COASI (relationerna till Asien), COWEB (relationerna till västra Balkan) och COEST (relationerna till Östeuropa och Centralasien).

I GUSP-grupperna diskuteras i huvudsak utrikespolitiska frågor, men även biståndsfrågor kan aktualiseras t.ex. i situationer när biståndet till ett land i hög grad är politiskt känsligt. Vid en intervju med en företrädare för den svenska representationen i Bryssel har det framkommit att sanktioner genom att avbryta av bistånd till AVS-länder i enlighet med Cotonouavtalets artikel 96 sker i ett samspel mellan AVS-gruppen och COAFR. AVS-gruppen har ansvar för frågor som regleras av Cotonouavtalet medan

⁵⁵ HAC-kommittén möts ibland informellt för att diskutera övergripande policyfrågor. I den informella HAC-kommittén representeras Sverige av UD.

mandatet för den politiska dialog som ska föras i enlighet med artikel 96 måste ges av COAFR eftersom utrikespolitiska relationer faller under EU:s andra pelare. Det är också vanligt att EU:s övergripande strategier mot länder och regioner t.ex. EU:s Afrikastrategi innehåller både biståndspolitiska och utrikespolitiska inslag och därför behandlas parallellt i flera arbetsgrupper.

Parlamentet

Europaparlamentet består av 785 ledamöter som väljs i allmänna val i medlemsländerna för en period av fem år. I Sverige väljs 19 av parlamentets ledamöter. Den nuvarande mandatperioden löper från 2004-2009.

Till parlamentets verksamheter hör att granska och fatta beslut om förslag från kommissionen och medlemsländerna, granska kommissionen, anta EU:s budget och behandla framställningar från EU-medborgare. Parlamentet måste även godkänna avtal som innebär en associering till EU, liksom nya EU-medlemmar.

Parlamentets inflytande på lagstiftningsprocessen beror på vilken beslutsprocedur som används. I många frågor har parlamentet samma inflytande som rådet, och de två institutionerna måste då komma överens för att ett förslag ska kunna antas. I andra frågor kan parlamentet endast yttra sig över lagförslag. Se vidare i avsnitt 2.10.

Parlamentets arbete förbereds i 20 ständiga utskott. När ett nytt förslag kommer till parlamentet utses ett utskott som ansvarigt för ärendet. Fler utskott kan ombes yttra sig i ärendet. Utskotten utser bland sina ledamöter en rapportör. Rapportören skriver ett betänkande som sedan blir föremål för omröstning i utskottet tillsammans med ändringsförslag från övriga ledamöter. När det ansvariga utskottet röstar om betänkandet inkluderas även ändringsförslag från de utskott som avgivit yttranden. Det antagna betänkandet går sedan till behandling i kammaren. I kammaren kan ytterligare ändringsförslag läggas fram av det ansvariga utskottet, av en politisk grupp eller med stöd av minst 40 ledamöter. Efter att ändringsförslagen och utskottets betänkande behandlats antar parlamentet en lagstiftningsresolution som skickas till rådet och kommissionen.

Flera utskott är inblandade i frågor som rör det externa biståndet.

Utskottet för utveckling (DEVE) är ansvarigt för EG:s utvecklingssamarbete, bl.a. politisk dialog med utvecklingsländerna och bistånd, och för partnerskapet med AVS-länderna. Utskottet behandlade bl.a. Europeiskt samförstånd för utveckling, Cotonouavtalet och det nya utvecklingsinstrumentet (DCI). Utskottet har 34 ledamöter varav en svensk, Hélène Goudin (jl), och 34 suppleanter varav en svensk, Anders Wijkman (kd).

Utskottet för utrikesfrågor (AFET) är bl.a. ansvarigt för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, för fördjupning av EU:s relationer till tredje land, särskilt i EU:s närhet, t.ex. genom associerings- och partnerskapsavtal, för samarbete med FN och andra internationella organisationer

och för MR-frågor. Av de nya biståndsinstrumenten behandlade utskottet instrumentet för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen, stabilitetsinstrumentet, föranslutningsinstrumentet och grannskaps- och partnerskapsinstrumentet. Utskottet har 85 medlemmar varav en svensk, Anna Ibrisagic (m) och 86 suppleanter varav en svensk, Inger Segelström (s).

Utskottet för internationell handel (INTA) är ansvarigt för genomförandet av EG:s handelspolitik och externa ekonomiska förbindelser. Utskottet behandlade bl.a. de tidigare TACIS-, MEDA- och CARDS-förordningarna och behandlar beslut om makrofinansierat bistånd. Kommittén har 33 medlemmar varav en svensk, Christofer Fjellner (m) och 32 suppleanter varav två svenskar, Jens Holm (v) och Carl Schlyter (mp).

Det är de politiska grupperna som bestämmer vilka ledamöter som ska sitta i vilka utskott, men personliga önskemål har ganska stor betydelse. Ofta kan en ledamot som inte får bli medlem i det utskott som är ledamotens förstahandsval få bli suppleant i detta utskott i stället.⁵⁶

En mer detaljerad beskrivning av parlamentets inflytande på EU:s biståndspolitik finns i kapitel 3.

Europeiska investeringsbanken

Europeiska investeringsbanken (EIB) är en självständig EU-institution som inrättades 1958 i och med Romfördraget. Den har rättslig grund i artiklarna 266 och 267 i dagens EG-fördrag. Bankens huvudsakliga uppgift är att bidra till en balanserad regional utveckling inom EU genom att finansiera ekonomiskt sunda investeringar i eftersatta regioner. Bankens utlåning sker på strikt marknadsmässiga villkor. Lånen kan ges till både offentliga och privata aktörer.

Bankens kapital är uppbyggt av inbetalningar från EU:s medlemsländer som bidrar med en kapitalinsats i relation till sin ekonomiska styrka vid tiden för EU-inträdet. EIB:s kapital uppgår totalt till ca 164,8 miljarder euro, varav Sverige står för drygt 4,9 miljarder euro, vilket motsvarar en andel på knappt 3%.

En del av EIB:s verksamhet består av att finansiera investeringar i länder utanför EU som EU har någon form av samarbete med. EIB har ett antal s.k. externa mandat som styr bankens verksamhet för olika grupper av tredjeländer. I förhållande till AVS-länderna och Medelhavsländerna har EIB möjlighet att ge subventionerade lån och riskkapital som finansieras av Europeiska utvecklingsfonden respektive EU:s budget.

Besluten att finansiera investeringar till AVS- och Medelhavsländerna bereds i två kommittéer, IF-kommittén respektive Artikel 14-kommittén. Kommittéerna är rådgivande till EIB:s styrelse som fattar de formella besluten, men i vissa fall krävs kommittéernas godkännande för att styrelsen

⁵⁶ Corbett, Jacobs och Shackleton, 2005, s. 122123.

ska kunna fatta beslut. I allmänhet hålls mötena i de båda kommittéerna på samma dag, ungefär en gång i månaden. EIB svarar för kommittéernas sekretariat.

Kommittén för EIB:s investeringsfacilitet

Kommittén för EIB:s investeringsfacilitet (IF-kommittén) bygger på artikel 29 i EU-ländernas interna avtal om finansiering och administration av EG-biståndet inom ramen för Cotonouavtalet. Kommittén består av företrädare för medlemsländerna och en företrädare för kommissionen, som dock inte har rösträtt i kommittén.⁵⁷ Beslut fattas med kvalificerad majoritet enligt samma röstfördelning som för EUF-kommittén.⁵⁸ Kommittén yttrar sig över bankens förslag till finansiering av investeringar, både de som sker från investeringsfaciliteten (IF) och de som sker från bankens egna medel med räntesubvention från EUF.⁵⁹

Utlåningen sker på marknadsmässiga villkor, men räntesubventioner kan tillämpas i vissa fall. Utlåningen från IF kan genomföras under större risk, t.ex. genom att tillhandahålla riskkapital, eftersom den är helt finansierad av EUF. Utlåning från bankens egna resurser ges endast när utlåningen har låg kreditrisk. EU-länderna står som garantier för denna utlåning.

Kommittén ska godkänna de övergripande riktlinjerna för IF:s verksamhet, t.ex. operativa riktlinjer, investeringsstrategier och årsrapporter. Kommittén yttrar sig vidare över alla förslag till subventionerade lån från IF och bankens egna medel. Kommitténs godkännande krävs för alla beslut om subventionerade lån och för all utlåning från IF som kommissionen har avstyrkt.

Sverige representeras av en tjänsteman från Finansdepartementet som ordinarie ledamot och en tjänsteman från Sida som ersättare. Enligt vad som framkommit vid intervju med en tjänsteman från Finansdepartementet bereds svenska ståndpunkter gemensamt mellan Finansdepartementet och Sida. Ibland kontaktar Finansdepartementet också Utrikesdepartementet, t.ex. om det projekt som ska finansieras antas kunna vara politiskt kontroversiellt.

⁵⁷ Kommissionens roll är bl.a. att se till att EIB:s verksamhet stämmer överens med EG:s utvecklingssamarbete med landet, t.ex. landstrategin.

⁵⁸ Se avsnitt 2.9 "Genomförandekommittéer på biståndsområdet".

⁵⁹ Se vidare avsnitt 2.8 "Europeiska utvecklingsfonden".

Artikel 14-kommittén

Artikel 14-kommittén är upprättad genom artikel 14 i MEDA-förordningen om stöd till partnerskapsländerna kring Medelhavet.⁶⁰ Kommittén består av representanter för medlemsländerna samt en representant från kommissionen, som dock inte har rösträtt i kommittén.⁶¹ Beslut fattas med kvalificerad majoritet enligt samma regler som för beslut i EU:s ministerråd.

Större delen av EIB:s utlåning till Medelhavsländerna sker med bankens egna medel. Med stöd i MEDA-förordningen kan dock medel från EU:s budget anslås för riskkapital och räntesubventioner, de senare för projekt på miljöområdet. För perioden 2001-2006 var 200 miljoner euro öronmärkta för riskkapitaloperationer. Under perioden 1995-2005 har räntesubventioner för ca 200 miljoner euro utgått.

Kommittén ska yttra sig över alla förslag som rör subventionerade lån och riskkapital. Besluten kan antingen röra enskilda projekt eller finansieringsplaner för kommande år. Beredningen av svenska ståndpunkter sker enligt en likartad procedur som inför IF-kommitténs möten.

AVS–EU-institutioner

Genom Cotonouavtalet inrättades ett antal gemensamma institutioner mellan EU och AVS-länderna. Institutionerna har olika uppgifter när det gäller att genomföra avtalets bestämmelser.

Ministerrådet

Ministerrådet består av ledamöterna i EU:s ministerråd, EU-kommissionen samt en regeringsledamot från varje AVS-land. Ministerrådet möts normalt två gånger per år och har bl.a. till uppgift att

- föra den politiska dialogen mellan EU- och AVS-länderna,
- anta de policyriktlinjer och de beslut som krävs för att genomföra Cotonouavtalet, särskilt rörande utvecklingsstrategier,
- undersöka och lösa problem som riskerar att stå i vägen för ett effektivt genomförande av avtalet.

AVS–EU-rådet kan därmed ta beslut som kan påverka inriktningen på biståndet till AVS-länderna, motsvarande den övergripande nivå på vilken biståndet är reglerat i avtalet. Det kan t.ex. handla om att fördela reserver i Europeiska utvecklingsfonden på olika anslagsposter eller att omfördela tidigare anslagna medel. I december 2003 tog t.ex. ministerrådet beslut om

⁶⁰ MEDA-förordningen är sedan januari 2007 ersatt av grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI). Artikel 14-kommittén fortsätter dock att verka eftersom det fortfarande finns riskkapital som anslagits genom MEDA-förordningen. Deadline för att använda dessa resurser är december 2008. Formerna för att därefter anslå kapital från ENPI är ännu inte beslutade. (Uppgifter i e-brev från Alain Nadeau, FEMIP-samordnare vid EIB, 2007-04-23.)

⁶¹ Kommissionens roll är bl.a. att se till att EIB:s verksamhet stämmer överens med EG:s utvecklingsamarbete med landet, t.ex. landstrategin.

att kanalisera outnyttjade medel som tilldelats de afrikanska AVS-länderna till African Peace Facility eftersom det inte fanns några outnyttjade medel i anslaget för regionalt samarbete.

Ministerrådet fattar beslut i samförstånd. Hälften av ledamöterna i EU:s ministerråd, en kommissionär och två tredjedelar av ledamöterna från AVS-länderna måste vara närvarande för att beslut ska kunna fattas.

Ambassadörskommittén

Ambassadörskommittén består av EU-ländernas ständiga representanter, en företrädare för EU-kommissionen och chefen för samtliga AVS-länders delegationer till EU. Kommitténs uppgift är att förbereda ministerrådets möten och fullgöra de uppgifter som delegerats till kommittén av ministerrådet.

Gemensamma parlamentsförsamlingen

Den parlamentariska församlingen består av Europaparlamentets ledamöter och lika många ledamöter från AVS-ländernas parlament. Församlingen är ett rådgivande organ som ska främja den demokratiska processen genom dialog och samråd, diskutera utvecklingsfrågor och frågor som rör partnerskapet i allmänhet och anta resolutioner och rekommendationer till ministerrådet.⁶²

Centrum för jordbruksutveckling

Centrum för jordbruksutveckling har bl.a. till uppgift att främja policyutveckling och institutionell kapacitetsutveckling hos organisationer för jordbruksutveckling i AVS-länderna. Ambassadörskommittén fungerar som tillsynsmyndighet för centrumet. Centrumet har även en rådgivande kommitté bestående av en representant för varje EU-land samt motsvarande antal för AVS-länderna. Sverige representeras av en Sidatjänsteman.

2.10 Beslutsprocess

Rättsakter och policy

När EU ska anta nya rättsakter eller formulera en policy inom biståndsområdet används EU:s vanliga beslutsprocess. Beslutsprocessen regleras i huvudsak genom fördragets bestämmelser och genom överenskommelser mellan institutionerna.

- *Kommissionen lägger fram förslag.* Både förslag till rättsakter och meddelanden och andra samrådsdokument publiceras som s.k. KOM-dokument. Innan kommissionskollegiet fattar beslut om att anta dokumentet har ärendet först beretts på ansvarigt generaldirektorat och därefter

⁶² För mer information, se församlingens webbplats:
http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_en.htm

beretts gemensamt med övriga generaldirektorat. Det ansvariga generaldirektoratet kan ha tagit en eller flera expertgrupper till hjälp för att inhämta nödvändig expertkunskap eller för att få preliminära reaktioner från medlemsländerna.

- *Europaparlamentet behandlar ärendet.* Dokumentet remitteras till ansvarigt utskott, där en av ledamöterna utses till rapportör. Rapportören skriver ett förslag till betänkande som behandlas och beslutas av utskottet tillsammans med ändringsförslag från utskott som inkommit med yttranden. Därefter går betänkandet till kammaren för behandling. Kammaren antar en lagstiftningsresolution på grundval av betänkandet. Ofta sker många förändringar av betänkandet både under utskottets och kammarens behandling.
- *Ministerrådet behandlar ärendet.* De inledande förhandlingarna mellan medlemsländerna sker i en rådsarbetsgrupp, ofta allmänna biståndsgruppen. Ibland kan flera rådsarbetsgrupper vara inblandade, t.ex. om ärendet rör en speciell geografisk region (då det också kan behandlas i den aktuella GUSP-gruppen) eller ett särskilt tematiskt område (t.ex. miljö). Efter arbetsgruppens behandling går ärendet vidare till Coreper, som ofta förhandlar om utestående frågor av mer politisk karaktär som inte fått någon lösning i arbetsgruppen. När Coreper är färdig med en fråga går den till ministerrådet för diskussion och beslut. Mer komplicerade ärenden t.ex. rättsakter är ofta uppe flera gånger på ministerrådets bord, och varje gång sker en förberedande behandling i Coreper.

Om förslaget gäller en *rättsakt* som ska antas med *medbeslutandeförfarandet* måste parlamentet och rådet bli överens i frågan. Om rådet inte godtar parlamentets första lagstiftningsresolution antar rådet en s.k. gemensam ståndpunkt som skickas tillbaka till parlamentet för en andra behandling. Om parlamentet inte kan godta den gemensamma ståndpunkten utan har nya ändringsförslag går ärendet tillbaka till rådet för dess andra behandling. Om institutionerna fortfarande inte är överens tillsätts en förlikningskommitté där representanter från parlamentet och rådet förhandlar fram en kompromiss. Kommissionen kan när som helst ingripa i processen t.ex. genom att lägga fram ett ändrat förslag, eller genom att helt dra tillbaka förslaget. Kommissionen har också att genomföra rättsakten när den väl är antagen.

Fyra av de nya biståndsinstrumenten – instrumentet för utvecklingsarbete, granskaps- och partnerskapsinstrumentet, instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter och stabilitetsinstrumentet – antogs genom medbeslutandeförfarandet.

Om förslaget gäller en *rättsakt* som ska antas med *samrådsförfarandet*, är det rådet ensamt som beslutar. Parlamentets lagstiftningsresolution är då ett yttrande som rådet har att beakta. Genomförandet av rättsakten är delegerat till kommissionen.

Det nya föranslutningsinstrumentet antogs genom samrådsförfarandet, eftersom den rättsliga grunden är artikel 181 a som avser ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredjeland.

Om förslaget gäller ingående av ett *avtal med tredjeland*, ska rådet fatta beslut med kvalificerad majoritet efter ett yttrande från parlamentet. Om avtalet innebär en associering mellan EU och tredjelandet, som t.ex. Cotonouavtalet, krävs enhällighet i rådet och parlamentets samtycke.

Om förslaget är ett *meddelande eller annat samrådsdokument* antar rådet ofta slutsatser om meddelandet. Slutsatser kan bl.a. innehålla uppmaningar till kommissionen eller medlemsländerna att vidta olika åtgärder. Även parlamentet antar en resolution som uttrycker parlamentets åsikt om meddelandet. I dessa fall är dock institutionerna inte beroende av varandras behandling av ärendet.

Genomförandet: Från landstrategier till projekt

Landstrategier och indikativa program

Genomförandet av biståndet styrs av s.k. landstrategier, regionala strategier och indikativa program. Fleråriga landstrategier (CSP, Country Strategy Paper) infördes på ett enhetligt sätt som ett instrument för att planera EG:s bistånd i och med reformen av det externa biståndet som inleddes 2000. Kommissionen tog fram en ”harmoniserad ram”, dvs. en mall, för landstrategier tillsammans med experter från medlemsländerna. Rådet gav i november 2000 kommissionen i uppdrag att omedelbart börja tillämpa mallen för AVS-, ALA- och MED-länderna och gradvis även för andra länder som får stöd från EU.

De första landstrategierna som togs fram enligt den nya mallen började gälla 2001. Den första generationens landstrategier omfattar ungefär samma period som EU:s föregående budgetperiod 2000-2006, med vissa skillnader för olika grupper av länder. För AVS-länderna följer landstrategierna utvecklingsfonderna. De nuvarande landstrategierna gäller för EUF 9, och för närvarande pågår arbetet med att utarbeta landstrategier för EUF 10.

Enligt den gemensamma mallen ska en landstrategi bl.a. innehålla en beskrivning av EU:s/EG:s syfte med samarbetet, landets utvecklingsagenda, analys av den politiska, ekonomiska och sociala situationen, EG:s strategi för att möta landets behov samt koherensen med annan EU-politik och andra givare. I april 2006 godkände rådet en ny version av den gemensamma ramen för landstrategier tillsammans med principer för en gemensam flerårig programplanering. Enligt rådets slutsatser ska en gemensam programplanering införas i två etapper. Den första etappen innebär att kommissionen och medlemsländerna gör gemensamma analyser av situationen i landet, och den andra att de även enas om ett gemensamt strategiskt svar.⁶³

⁶³ Rådets dokument 8388/06.

Ett nationellt indikativt program (NIP) är ett flerårigt program som konkretiserar landstrategin. Ett indikativt program ska identifiera de konkreta åtgärder som bör genomföras, t.ex. projekt eller budgetstöd inom olika sektorer, och det ska innehålla en finansieringsram för de olika åtgärderna. Det indikativa programmet kan ingå som en integrerad del i landstrategin eller vara ett separat dokument som upprättas senare. Ofta tas även ett årligt indikativt program fram på grundval av det fleråriga programmet.⁶⁴

Parallellt med landstrategierna finns regionala strategier (RSP, Regional Strategy Papers) som motsvarar landstrategierna på den regionala nivån. Regionala strategier finns t.ex. för Latinamerika, Medelhavsområdet, Asien och Centralafrika. De regionala strategierna kompletteras av regionala indikativa program, som innehåller anslag till regionsövergripande projekt.

Regler som styr programplaneringen

Hur programplaneringen, dvs. framtagandet av landstrategier m.m., ska gå till styrs dels av bestämmelser i avtal mellan EU och mottagarländer samt av rättsakter och slutsatser som antagits av rådet, dels av dokument som antagits internt i kommissionen.

För biståndet till AVS-länderna finns relativt detaljerade föreskrifter i bilaga IV till Cotonouavtalet och i de interna avtalen mellan EU-länderna om finansiering och förvaltning av AVS-biståndet. Det finns separata avtal för EUF 9 och EUF 10. Avtalet som inrättar EUF 10 ska dessutom, enligt kommissionens förslag, kompletteras av en förordning om genomförande av EUF 10 som innehåller regler för programplaneringen.⁶⁵

För övriga geografiska och tematiska program är de bestämmelser som finns i respektive förordning betydligt mindre detaljerade och varierar i hög grad.⁶⁶ Några av de viktigaste övergripande riktlinjerna, t.ex. om att landstrategin ska utvecklas på grundval av dialog med mottagarlandet och i samråd med EU-ländernas representationer, finns i den gemensamma mallen för landstrategier⁶⁷ och rådets slutsatser i samband med att mallen godkändes⁶⁸ samt i de riktlinjer för att stärka det operativa samarbetet mellan kommissionen och medlemsländerna som antogs av rådet i januari 2001.⁶⁹

⁶⁴ Ibland benämns det fleråriga programmet Multiannual indicative programme, MIP.

⁶⁵ Förslag till rådets förordning om genomförande av tionde europeiska utvecklingsfonden. KOM(2006) 650.

⁶⁶ För MEDA-programmet finns särskilda riktlinjer för indikativa program antagna genom rådets beslut 96/706/EG.

⁶⁷ SEC(2000)1049.

⁶⁸ Rådet uttalade bl.a. att kommissionen ska "säkerställa att medlemsstaterna deltar fullständigt och systematiskt i förberedelsen, godkännandet enligt de förfaranden som fastställts i respektive lagstiftning, och översynen av strategidokument och nationella vägledande program, särskilt genom operativ samordning. Samordning måste ses som en kontinuerlig process som påverkar både den preliminära programplaneringen och genomförandet av den samt den regelbundna revideringen av de vägledande program som den utmynnar i." Pressmeddelande från rådets 2304:e möte, biståndsfrågor, 10 november 2000.

⁶⁹ Rådets dokument 5431/01.

Den interna proceduren i kommissionen regleras i huvudsak av dels en överenskommelse från 2001 om ansvarsförhållandena mellan GD Yttre förbindelser, GD Utveckling och EuropeAid,⁷⁰ dels särskilda riktlinjer för implementering av den gemensamma mallen för landstrategier.⁷¹

Som framgått ovan är programplaneringen reglerad i högre grad för AVS-länderna än för övriga länder. Det är oklart i vilken mån det i praktiken leder till en skillnad i tillvägagångssätt.

Så går programplaneringen till

Beredningen av enskilda landstrategier och indikativa program börjar på fältet i det aktuella landet.⁷² Denna beredning ska ske med utgångspunkt från den resultatanalys som har gjorts av landstrategin för föregående period. Kommissionens delegation i landet tar fram ett utkast till landstrategi i samråd med den aktuella landhandläggaren i Bryssel vid GD Utveckling eller GD Yttre förbindelser beroende på vilket geografiskt område som avses, medlemsländernas representationer på plats samt landets regering.⁷³ Enligt de nya riktlinjerna för programplanering ska analysen av situationen i landet, som utgör landstrategins första del, tas fram gemensamt av kommissionen och EU-ländernas representationer. Därefter skickas utkastet till kommissionens högkvarter i Bryssel där det bereds i ett s.k. country team meeting som kan liknas vid en gemensam beredning där både muntliga och skriftliga synpunkter avges. Detta möte samlar representanter för alla berörda generaldirektorat och avdelningar, t.ex. GD Handel, GD Jordbruk och EuropeAid, och leds av den ansvariga direktören, eller enhetschefen, inom GD Yttre förbindelser eller GD Utveckling. Chefen för kommissionens representation i det berörda landet deltar normalt också i mötet.

När utkastet är färdigberett granskas det av en gemensam kvalitetssäkeringsgrupp, iQSG, som ska säkerställa att utkastet följer mallen för landstrategier och i övrigt uppfyller gällande EU-policy.⁷⁴ Därefter bedöms strategin av generaldirektorerna för RELEX-direktoraten.⁷⁵

⁷⁰ Interservice Agreement, June 2001.

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/reform/document/intser_06_01.pdf

Denna överenskommelse är för närvarande under omarbetning för att anpassas till den genomförda delegeringen av biståndets genomförande till delegationerna.

⁷¹ Europeiska kommissionen 2001. Guidelines for Implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers.

⁷² Innan beredningen börjar i de enskilda länderna tar ansvarigt generaldirektorat fram allmänna riktlinjer för de aktuella landstrategierna (t.ex. för AVS-länderna), inklusive indikativa finansiella ramar.

⁷³ För AVS-länderna finns en skyldighet för kommissionen att utforma landstrategin tillsammans med landets regering. Med övriga länder sker samråd, men landets samtycke krävs inte formellt. För AVS-länderna finns även en skyldighet att konsultera icke-statliga aktörer under processen.

⁷⁴ Interservice Quality Support Group, iQSG, består av representanter för samtliga generaldirektorat som är involverade i EU:s relationer med utvecklingsländer: GD Utveckling, GD Yttre förbindelser, GD Utvidgning, EuropeAid, Echo, GD Ekonomi och finans, GD Handel samt utvärderingsenheten.

⁷⁵ GD Yttre förbindelser, GD Utveckling, GD Handel, Echo, EuropeAid och GD Utvidgning.

Om större förändringar behöver göras skickas utkastet tillbaka till delegationen för ny beredning i fält. Om inga förändringar behöver göras presenteras utkastet för den genomförandekommitté som ansvarar för området. Medlemsländerna har här en ny möjlighet att lämna synpunkter på strategin genom sina representanter i kommittén, som sedan fattar beslut i enlighet med aktuellt kommittéförfarande. När kommittén har godkänt utkastet antas det formellt av RELEX-kommissionärerna.⁷⁶ Därefter skickas den godkända strategin till EuropeAid för att implementeras.

EuropeAid ansvarar för alla delar av projektcykeln, från utval och bedömning av projekt och program till beslut om finansiering, övervakning och utvärdering. Merparten av arbetet utförs av delegationerna i samspel med landets regering. EuropeAid svarar framför allt för en kvalitetsgranskning av projektförslagen som delegationerna har utarbetat. Kvalitetssäkringen görs främst av särskilda kvalitetssäkringsgrupper (QSG) som finns både på EuropeAids ledningsnivå och inom varje direktorat. Finansieringsbesluten tas i allmänhet efter yttrande från aktuell genomförandekommitté.⁷⁷ Antingen gäller finansieringsbeslutet årliga handlingsplaner som innehåller samtliga projekt som ska genomföras under det aktuella året, vilket bl.a. tillämpas för CARDS- och TACIS-länderna eller så fattas enskilda beslut för varje projekt, vilket bl.a. sker för AVS- och ALA-länderna.

Enligt vad som framkommit vid en intervju med en företrädare för svenska representationen i Bryssel så har det även förekommit att aktuella rådsarbetsgrupper, t.ex. allmänna biståndsgruppen eller AVS-gruppen, tar upp frågor som uppkommer under genomförandefasen till diskussion, t.ex. problem som uppmärksammats i genomförandekommittéerna vad gäller programmeringen eller kommissionens riktlinjer för programmeringsarbetet. Enskilda landstrategier eller projekt diskuteras däremot inte i rådsarbetsgrupperna.

Delegationernas centrala roll när landstrategier tas fram har skett till följd av att kommissionens biståndsorganisation har decentraliserats. En konsekvens av decentraliseringen är att det endast är de EU-länder som har representation i det aktuella mottagarlandet som kan delta i de första samråden om landstrategin. Samtliga EU-länder är sedan med och fattar beslut om strategierna i genomförandekommittéerna. Detta sker emellertid vid ett betydligt senare stadium i beslutsprocessen, vilket innebär att de länder som inte har deltagit i samrådet i fält i praktiken har mindre möjligheter att påverka innehållet.

⁷⁶ Kommissionären för yttre förbindelser och EU:s grannskapspolitik, kommissionären för utveckling och humanitärt bistånd, kommissionären för handel och kommissionären för utvidgning. Indikativa program för AVS-länderna ska undertecknas gemensamt av kommissionen och landets regering.

⁷⁷ I vissa kommittéer kan projekt under vissa beloppsgränser beslutas av kommissionen utan yttrande av kommittén. Se vidare bilaga 2.

2.11 Utvärdering och revision

Kommissionens utvärdering

Kommissionen är ansvarig för löpande översyn och utvärdering av genomförandet av EU:s biståndspolitik. Begreppen översyn (review) och utvärdering (evaluation) används ibland överlappande, men enligt EuropeAids Project Cycle Management Guidelines avser översyn, i synnerhet när man talar om halvtidsöversyn, en kontroll av ett pågående projekt eller program. Kontrollen syftar till att vid behov justera genomförandet, exempelvis genom att omfördela finansiella resurser mellan olika utgiftsposter. En utvärdering är en mer ingående studie av resultaten av ett visst projekt eller program i syfte att inhämta erfarenheter inför framtida projekt och program. Det ställs högre metodologiska krav på en utvärdering än på en översyn. En annan skillnad är att utvärderingar alltid ska genomföras av externa konsulter, medan översyner kan genomföras direkt av kommissionen, vid högkvarteret eller vid delegationen.

Översyner utförs vid kommissionens delegationer och av landhandläggarna på generaldirektoraten. Utvärderingar genomförs dels av en särskild enhet för utvärdering vid kommissionens högkvarter i Bryssel, dels av delegationerna och generaldirektoraten med stöd från utvärderingsenheten.

Arbetet styrs nästan helt och hållet av de översyns- och utvärderingsklausuler som finns i budgetinstrument och landstrategier. Enligt vad som har framkommit vid intervjuer med företrädare för Sida förekommer det inte att en utvärdering eller översyn initieras på ad hoc-basis. Enheten för utvärdering gör dock en del horisontella utvärderingar som omfattar alla instrument utifrån ett visst tema, t.ex. governance och mänskliga rättigheter, i enlighet med enhetens arbetsprogram.

Grundläggande regler för utvärdering, översyn och revision finns i EG:s budgetförordningar,⁷⁸ som gäller för alla biståndsinstrument som finansieras via EG:s budget, och i budgetförordningen för Europeiska utvecklingsfonden.⁷⁹ Reglerna innebär bl.a. att alla åtgärder som medför att budgetmedel tas i anspråk ska utvärderas på förhand, och även bli föremål för utvärderingar medan de pågår och/eller i efterhand.

Enligt Cotonouavtalet ska landstrategier och indikativa program bli föremål för översyn dels efter halva tiden, s.k. mid-term review, och dels efter strategins/programmets slut, s.k. end-of-term review.⁸⁰ Vidare ska även en årlig verksamhetsöversyn av det indikativa programmet genomföras av kommissionens delegation. Översynerna ska färdigställas gemensamt av kommissionen och den nationella utanordnaren. Enligt rådsslutsatser från 2003 ska dock alla landstrategier bli föremål för halvtidsöversyner.⁸¹ Syftet är att bedöma uppnådda resultat och dra lärdom av dessa. Vidare bör översy-

⁷⁸ Rådets förordning nr 1605/2002 och kommissionens förordning nr 2342/2002, konsoliderade versioner.

⁷⁹ Budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden. EUT L 83, 2003.

⁸⁰ Bilaga IV, artikel 5.

⁸¹ Rådets dok nr 6377/03.

nen innebära en uppdatering av strategin när det gäller skeenden i landet och nya initiativ från EU. I översynen ska kommissionens delegation, partnerlandets regering och medlemsländerna involveras. De dokument som innehåller bedömningen och det föreslagna resultatet av översynen ska av kommissionen överlämnas till ansvarig genomförandekommitté för yttrande.⁸² Detta innebär således att genomförandekommittéerna ska behandla resultatet av genomförda översyner.

Enligt chefen för kommissionens utvärderingsenhet finns det däremot inga formella krav på att landstrategier också ska utvärderas.⁸³ Många landstrategier utvärderas ändå som en förberedelse för den nästkommande landstrategin. En landstrategi kan därför bli föremål både för halvtidsöversyn, en slutlig översyn och en utvärdering.

Utvärderings- och översynsklausuler finns också i de flesta budgetinstrument, både geografiska och tematiska. Exakt hur dessa är formulerade kan variera mellan olika instrument. Av den dåvarande MEDA-förordningen framgick t.ex. att kommissionen ska göra såväl halvtids- och slututvärderingar av sina projekt som en total utvärdering av allt stöd till partnerländerna vart tredje år samt en översyn av förordningen inför budgetperiodens slut.

Program och projekt blir föremål både för löpande översyn ("monitoring") under hela projektcykeln och utvärdering vid projektets slut, vilket utförs av delegationerna eller EuropeAid. Kommissionen har ett system för Result Oriented Monitoring (ROM) som innebär att externa konsulter varje år besöker alla pågående projekt på över 1 miljon euro och ett urval om ca 300 projekt under denna gräns. Sektorsstöd och budgetstöd omfattas inte av översyner eftersom det inte finns lämpliga metoder för detta. Enligt chefen för kommissionens utvärderingsenhet finns det dock inga formella krav på att projekt ska övervakas eller utvärderas. Utvärdering av program och projekt ska ske enligt EuropeAids riktlinjer för projektcykeln⁸⁴, och alla finansiella åtaganden för enskilda projekt måste åtföljas av ett finansiellt åtagande för utvärderingsinsatser.⁸⁵

Kommissionens enhet för utvärdering av externt bistånd

Kommissionen har en särskild enhet med ansvar för att utvärdera allt externt bistånd förutom det humanitära biståndet och föranslutningsstöden. Enheten är gemensam för DG Utveckling, DG Yttre förbindelser och EuropeAid. Arbetet bedrivs dels enligt en flerårig utvärderingsstrategi, dels enligt årliga arbetsplaner som beslutas av kommissionären för yttre förbindelser i samråd med kommissionären för utveckling. Enhetens arbete omfattar

⁸² Halvtidsöversynerna granskas även av den gemensamma kvalitetssäkringsgruppen iQSG.

⁸³ E-brev från chefen för EuropeAids utvärderingsenhet, 2006-12-22.

⁸⁴ European Commission. *Project cycle management guidelines*. http://ec.europa.eu/europeaid/reports/pcm_guidelines_2004_en.pdf

⁸⁵ E-postmeddelanden från chefen för EuropeAids utvärderingsenhet, 2006-12-22 och 2007-02-19.

tar dels de geografiska regionerna dvs. AVS-länderna, ALA-länderna, MEDA-länderna och TACIS-länderna, dels de tematiska programmen.⁸⁶ Enhetens utvärderingsrapporter och rekommendationer tillställs samtliga kommissionärer som ansvarar för EU:s förbindelser med omvärlden, vilka i sin tur beslutar om eventuella åtgärder inom sina generaldirektorat.

Utvärderingarna genomförs av externa konsulter enligt fleråriga ramavtal. Enhetens uppgift är därmed att ta fram uppdragsspecifikationer och utarbeta modeller och metoder för utvärdering. Endast ett urval av landstrategierna utvärderas på uppdrag av enheten. Majoriteten av utvärderingarna av landstrategier och indikativa program utförs av de ansvariga generaldirektoraten eller delegationerna. Enheten för utvärdering stödjer dock delegationerna och generaldirektoraten i detta arbete genom de metoder och riktlinjer som de utvecklat samt genom rådgivning. I enlighet med sin arbetsplan gör också enheten utvärderingar av olika tematiska frågor.

Under 2005 publicerade enheten sex utvärderingsrapporter: två om genomförandet av landstrategier för Ghana respektive Benin, två om genomförandet av regionala strategier för Latinamerika och Karibien, en om allmänt budgetstöd och en om det stöd som genomförs till den privata sektorn. Rapporterna publiceras på kommissionens webbplats.

Utvärderingsenheten ingår både i kommissionens gemensamma grupp för kvalitetssäkring (iQSG) och i EuropeAids kvalitetssäkringsgrupper (QSG) för att säkerställa att resultatet av tidigare utvärderingar beaktas när nya landstrategier och projekt upprättas och initieras. Vidare deltar utvärderingsenheten också i vissa utvärderingsprojekt som genomförs gemensamt av EU-länderna eller av länderna inom OECD/DAC, och chefen för enheten deltar i de regelbundna mötena med cheferna för utvärderingsenheterna vid EU-ländernas biståndsmyndigheter. Gruppen är till för att främja samarbete, byta information och ”bästa metoder” och för att genomföra vissa gemensamma projekt. Gruppen har bl.a. tillsatt en särskild arbetsgrupp för att genomföra ett antal studier, bl.a. en studie om tillämpningen av de grundläggande principerna komplementaritet, samordning och koherens (”de tre C:na”) i biståndspolitik.

Utvärderingen av humanitärt bistånd

Det humanitära biståndet utvärderas separat av en enhet på Byrån för Humanitärt bistånd (ECHO). Enheten anlitar utomstående experter för att genomföra utvärderingarna, som bygger på artikel 18 i förordningen om humanitärt bistånd. Vilka utvärderingar som ska göras slås fast i ett ”indikativt program” som antas årligen tillsammans med genomförandekommittén för humanitärt bistånd (HAC). Rapporterna publiceras på ECHO:s webbplats.

⁸⁶ PHARE och CARDS (liksom IPA fr.o.m. 2007) ingår inte i utvärderingsenhetens mandat eftersom ansvaret för dessa program ligger på GD Utvidgning.

Kommissionens årsrapporter

I de flesta biståndsinstrument är det vid sidan av bestämmelserna om översyn och utvärdering föreskrivet att kommissionen årligen ska rapportera om genomförandet till Europaparlamentet och rådet. Rapporteringen sker sedan 2001 i en samlad årsrapport om EG:s biståndspolitik. Årsrapporten är en viktig del i informationen till parlamentet och medlemsländerna om genomförandet och resultatet av EG:s biståndspolitik genomförs. Rådet antar slutsatser med anledning av rapporten.

Internrevision och årsredovisningar

Samtliga generaldirektorat har internrevisionella enheter (de s.k. Internal Audit Capabilities, IAC:s). De har en oberoende ställning inom generaldirektoraten och är direkt underställda generaldirektören. Generaldirektoraten upprättar årsredovisningar innehållande en förklaring från generaldirektören om räkenskapernas tillförlitlighet och förhållanden som innebär risker för måluppfyllelsen. På kommissionsnivå finns kommissionens tjänst för internrevision IAS (Internal Audit Service). Resultatet av IAS revisioner sammanfattas i en årsrapport till rådet och Europaparlamentet. I den s.k. syntesrapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet behandlas samlat iakttagelserna i IAS årsrapport, bedömningar i generaldirektoratens årsredovisningar, rekommendationer från Revisionsrätten (se nedan) och påpekanden i betänkanden om ansvarsfrihet för kommissionen avgivna av Europaparlamentet.

Revisionsrätten

Revisionsrätten är en av EU:s fem gemensamma institutioner. Dess uppgift är att granska hur EG:s medel används, såväl inom EU:s egna institutioner som i medlemsländerna. Rätten ska pröva om samtliga inkomster och utgifter har varit lagliga och korrekta och om den ekonomiska förvaltningen varit sund. Revisionsrätten ger varje år ut en årsrapport med resultatet av de granskningar som gjorts av hur EG:s medel har använts under föregående budgetår. Ett kapitel handlar om externa åtgärder, där allt externt bistånd som finansierats genom EG:s budget ingår med undantag för föranslutningsstöd (som behandlas i ett separat kapitel). En separat årsrapport behandlar externt bistånd finansierat genom EUF.

Årsrapporterna publiceras i EU:s officiella tidning och innehåller både revisionsrättens iakttagelser och rekommendationer, samt kommissionens svar. Rapporten presenteras i Europaparlamentet. Samtidigt som årsrapporten publiceras lämnar revisionsrätten en förklaring till Europaparlamentet och ministerrådet om EU-räkenskapernas tillförlitlighet och transaktionernas laglighet och korrekthet. Revisionsförklaringen benämns DAS (Déclaration d'assurance).

Förutom årsrapporterna genomför revisionsrätten även granskningar av specifika områden. Varje år publiceras en eller ett par rapporter som rör det externa biståndet. Årsrapporterna avser främst finansiell revision medan de särskilda rapporterna omfattar en granskning av verksamhetens resultat dvs. effektivitetsrevision. Under 2006 presenterade revisionsrätten bl.a. rapporter om miljöaspekterna på kommissionens bistånd, om MEDA-programmet och om kommissionens biståndsinsatser efter tsunamin.

Rådet kan anta slutsatser om revisionsrättens rapporter.

3 Parlamenten och EU:s biståndspolitik

Detta kapitel behandlar främst dels förhållandet mellan riksdagen och regeringen vid beredning av EU-frågor, dels riksdagens och Europaparlamentets möjligheter att påverka EU:s biståndspolitik. Av redovisningen framgår följande:

- Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerad. Regeringen ska fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och årligen lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten inom EU. Regeringen ska vidare samråda med de organ som riksdagen utser. (Avsnitt 3.1.)
- Det saknas uppgifter om att regeringen har samrått med riksdagen vid inrättandet av tionde Europeiska utvecklingsfonden (EUF 10). Riksdagen hade tidigare uttalat att regeringen skulle verka för att Europeiska utvecklingsfonden skulle införlivas i EU-budgeten. (Avsnitt 3.1.)
- Riksdagen har uttalat att regeringens information till riksdagen om EU-frågor behöver förbättras. (Avsnitt 3.3.)
- Utrikesutskottet bereder frågor som rör EU:s biståndspolitik när det gäller avtal där EG och medlemsländerna är parter samt regeringens årliga skrivelse om verksamheten inom EU. Utskottet gjorde i samband med sin beredning av regeringens skrivelse 2005 en sammanställning av alla beslut som EU hade fattat om utvecklingssamarbetet 2005. Utskottet såg positivt på de fattade besluten och de åtgärder som hade vidtagits för att stärka EU:s utvecklingssamarbete. (Avsnitt 3.2.)
- Europaparlamentet är aktivt inom EG:s biståndspolitik. Parlamentet har ett direkt inflytande på politiken genom medbeslutandeförfarandet och budgetmakten. Parlamentet granskar även kommissionens förslag till landstrategier med avseende på deras förenlighet med EU:s biståndspolitik och andra gällande mål och riktlinjer. (Avsnitt 3.4.)
- Riksdagen har kontakter med både Europaparlamentet och EU-ländernas nationella parlament. (Avsnitt 3.5.)

3.1 Regeringens information till och samråd med riksdagen

Riksdagens arbetsformer för att hantera EU-frågor har diskuterats vid flera tillfällen, alltsedan den kommitté som utredde de konstitutionella konsekvenserna av ett inträde i EU tillsattes.⁸⁷ Denna fråga har senast behandlats av 2002 års riksdagskommitté.⁸⁸

Riksdagens nya beredningsordning

Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerat i regeringsformen och i riksdagsordningen.⁸⁹ Regeringen ska dels fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU för riksdagen, dels samråda med de organ som riksdagen utser. Detta gäller även för frågor som rör EU:s biståndspolitik där riksdagen har överlåtit beslutsrätt till EG. (Se även kap. 2.)

Inom riksdagen behandlar både riksdagens EU-nämnd och fackutskotten frågor som gäller EU. Frågor som rör EU:s biståndspolitik hanteras framför allt av utrikesutskottet och EU-nämnden. Finansutskottet berörs av frågor som rör Europeiska investeringsbanken, EIB.

Riksdagen har genom en ändring i riksdagsordningen den 1 januari 2007 infört en ny ordning för sin hantering av EU-frågor. Riksdagens beslut innebär att fackutskottens uppgifter när det gäller beredningen av EU-frågor inom sina respektive ansvarsområden har utökats. EU-nämndens ansvar begränsas till att omfatta samråd med regeringen inför beslut i ministerrådet.⁹⁰

Den nya ordningen omfattar riksdagens hantering av EU-dokument. Utskotten ska granska och skriva utlåtanden om EU:s grön- och vitböcker och andra dokument. Talmannen ska tillsammans med gruppledarna avgöra vilka dokument som ska hanteras av utskotten förutom grön- och vitböcker.

För kammarens behandling av EU-dokument gäller följande: Det finns ingen motionsrätt på EU-dokument. Kammarens behandling av utskottets utlåtande, som kan inbegripa en debatt, avslutas med att kammaren lägger utskottets utlåtande till handlingarna. Det är möjligt för kammaren att votera mellan alternativa skrivningar i utlåtandet, som dock inte kan innehålla något förslag om tillkännagivande.

⁸⁷ SOU 1993:14, *EG och våra grundlagar*.

⁸⁸ 2005/06:RS3, Riksdagen i en ny tid, Huvudbetänkande och bilagor till 2002 års riksdagskommitté.

⁸⁹ Regeringsformen, 10 kap, 6 §, Riksdagsordningen, 10 kap.

⁹⁰ Bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333, rskr. 2005/06:334, rskr. 2005/06:335, bet. 2006/07: KU4.

Regeringen ska samråda med utskotten innan frågor ska behandlas men det formella samrådet som rör beslut i ministerrådet sker alltså i EU-nämnden.

Regeringens överläggning med utskotten ska ske i de frågor om arbetet i EU som utskotten bestämmer. Redan när frågorna behandlas i rådets arbetsgrupper eller i Coreper bör, enligt riksdagens beslut, utskotten ha överlagt med regeringen. Överläggningarnas resultat bör även dokumenteras och kan redovisas i en bilaga till utskottets sammanträdesprotokoll eller i en anteckning i protokollet. Den nya bestämmelsen i riksdagsordningen innebär även en skyldighet för regeringen att överlägga med berörda utskott i frågor rörande regeringskonferenser.

Det formella samrådet om regeringens position inför beslut i ministerrådet och givandet av det slutliga förhandlingsmandatet sker även i fortsättningen i EU-nämnden. Förutom formella antaganden av rättsakter eller slutsatser kan besluten t.ex. avse en politisk överenskommelse eller antagande av en rapport eller av riktlinjer. Frågor som ligger tidigare i processen och som inte är avsedda att bli föremål för beslut vid det stundande rådsmötet bör inte behandlas i EU-nämnden. Fokus bör, enligt konstitutionsutskottets betänkande, ligga på eventuella förhandlingsstrategiska överväganden eftersom aspekterna i sakfrågor har behandlats i utskotten. Den exakta avgränsningen mellan utskotten och EU-nämnden får, i likhet med dagens ordning, utvecklas i praxis.⁹¹ Regeringens skyldighet att samråda med riksdagen inför Europeiska rådets möten har införts genom en uttrycklig bestämmelse i riksdagsordningen.⁹²

Konstitutionsutskottet underströk emellertid i sitt betänkande att ett kammarbeslut i anslutning till behandlingen av de aktuella EU-dokumenterna inklusive utskottets utlåtande inte i någon rättslig mening binder regeringen eller riksdagen eller något av riksdagens organ. Således överträder inte regeringen någon bestämmelse i grundlag eller allmän lag om den t.ex. vid ett rådsmöte skulle företräda en ståndpunkt som står i strid med vad kammaren har uttalat vid behandlingen av en grönbok. Inte heller utskott eller EU-nämnd gör sig skyldiga till någon sådan överträdelse genom att vid samråd med regeringen medge en avvikelse från den av riksdagen uttalade ståndpunkten.

Den beslutade ändringen av riksdagsordningen syftar till att i ett tidigt skede av beslutsprocessen inom EU skapa debatt kring och förankra EU-frågor i riksdagen. Riksdagen ska, enligt beslutet, ha en central uppgift i hanteringen av EU-frågor. EU-frågorna är en viktig del av den politiska verkligheten, vilket också bör avspeglas i riksdagens arbete.

Förändringen syftar vidare till att skapa en ökad öppenhet vid beredning av EU-frågor. Överläggningarna i utskotten och samrådet i EU-nämnden ska kunna ske offentligt efter det att det berörda utskottet eller EU-nämnden fattat ett särskilt beslut om detta. De bestämmelser som gällde tidigare

⁹¹ Bet. 2005/06:KU21.

⁹² Riksdagsordningen, 10 kap, 6 §.

innebar att utskottens ärendebereidning och samrådet med EU-nämnden bara kunde ske bakom stängda dörrar. Konstitutionsutskottet påpekar i sitt betänkande att möjligheterna att få relevant och förtrolig information kan vara större om överläggningarna och samrådet sker inom stängda dörrar. Bedömningen av om ett sammanträde bör vara offentligt får göras av det berörda utskottet eller EU-nämnden i varje aktuellt fall. Vidare understryks att det finns ett stort värde av debatter om EU-frågor i kammaren, både om arbetsprogram och om andra frågor.

Erfarenheter av regeringens samråd med EU-nämnden

EU-nämnden inrättades i samband med att Sverige blev medlem inom EU och nämnden började verka den 1 januari 1995. Före ändringen av riksdagsordningen var regeringen skyldig att informera EU-nämnden om alla frågor som skulle upp på rådets sammanträden. Dessutom skulle regeringen rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet skulle föras inför beslut som regeringen bedömde var betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämde. Regeringen hade således ett stort inflytande när det gällde samrådet med nämnden om betydelsefulla frågor. Efter ändringen av riksdagsordningen ska alla beslutspunkter bli föremål för överläggning oavsett om regeringen har bedömt dem som betydelsefulla eller inte.

Vid nämndens sammanträden ska stenografiska uppteckningar föras.⁹³ Efter justeringen blir uppteckningarna allmänna handlingar och publiceras på riksdagens hemsida. Vidare publiceras även delar av underlaget som ska behandlas vid nämndens sammanträden, t.ex. den kommenterade ministerrådsdagordningen.

Hanteringen med offentliggörandet av de stenografiska uppteckningarna har beskrivits i en nyligen publicerad avhandling på följande sätt:⁹⁴ ”Efter nämndens sammanträde skickas ett exemplar av de fullständiga uppteckningarna till det berörda statsrådet. Statsrådet kan kommentera eventuella oklarheter och ge sin syn på vad som bör sekretessbeläggas.” Enligt avhandlingen blir den ”absoluta merparten” av innehållet i uppteckningen offentligt. Av det totala antalet samråd finns sekretessbelagt material i 25 % av samråden under perioden 1995–2005. Det är framför allt frågor som behandlas av rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser där underlag hemligstämplas. Enligt avhandlingen rör det sig ofta om enstaka ord som medlemsländernas namn, enstaka meningar eller att kortare stycken sekretessbeläggs.

Av avhandlingen framgår att kvaliteten på regeringens information till EU-nämnden har ökat under perioden 1995–2005, men den varierar mellan olika departement. De departement som främst har blivit föremål för kritik för att lämna bristande underlag till nämnden är Finansdepartementet och

⁹³ Riksdagsordningen, 10 kap, 9 §.

⁹⁴ Hans Hegeland, *Nationell EU-parlamentarism – Riksdagens arbete med EU-frågorna 2006*.

Utrikesdepartementet. Finansdepartementet svarar för att lämna information om frågor som hanteras av Ekofin-rådet medan Utrikesdepartementets ansvar omfattar rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser. Enligt avhandlingen är det särskilt olyckligt att riksdagen får ett bristande underlag till möten i dessa två rådskonstellationer eftersom de ofta har möten, en gång per månad. Denna kritik har, enligt avhandlingen, framkommit i såväl utvärderingar som vid nämndens sammanträden. Regeringens bristande information som gäller rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser kan, enligt avhandlingen, förklaras av att utrikespolitik av tradition bedrivs av regeringen och ”det finns således en ovana – kanske till och med en ovilja – mot att blanda in riksdagen”.⁹⁵

I denna uppföljning kan konstateras att det finns exempel på att det saknas dokumentation om att regeringen har samrått med riksdagen i en fråga som rör EU:s biståndspolitik, nämligen införlivandet av den Europeiska utvecklingsfonden (EUF) i den allmänna budgeten.

I regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling framhålls ”att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden (EUF) ska införlivas i EU-budgeten och att detta ska ske i samklang med principerna i Cotonouavtalet.” Vid utskottsbehandlingen av regeringens proposition uttalade utrikesutskottet ”att den Europeiska utvecklingsfonden bör inlemmas i EU-budgeten och att arbetet med budgeten effektiviseras och öppenheten värnas samt att samarbetet med enskilda länder och regioner präglas av den syn på utveckling och mångfald och samstämmighet som kännetecknar Cotonouavtalet”.⁹⁶

Vid förhandlingarna om det nya finansiella perspektivet för 2007–2013, som brukar benämnas EU:s långtidsbudget, aktualiserades frågan om att ”budgetisera” EUF. Detta gjordes bl.a. genom ett inspel från kommissionens ordförande den 20 oktober 2005 som också EU-nämnden informerades om vid ett samråd med regeringen. Regeringens representant, statssekreterare Lars Danielsson, kommenterade detta med att regeringen tidigare uppgivit att man stöder en budgetisering av EUF.⁹⁷

När det brittiska ordförandeskapet lade fram sitt förslag till ”förhandlingsbox” i början av december 2005 innebar förslaget i praktiken att en tionde utvecklingsfond skapades. EU-nämnden fick information av regeringen om ”förhandlingsboxen” vid sitt möte den 6 december 2005, men en genomgång av de stenografiska uppteckningarna från mötet ger vid handen att frågan om utvecklingsfonden inte berördes av regeringens represen-

⁹⁵ Hans Hegeland, *Nationell EU-parlamentarism – Riksdagens arbete med EU-frågorna, 2006*.

⁹⁶ Bet. 2003/04:UU3, s. 155.

⁹⁷ EU-nämndens stenografiska uppteckningar. 2005/06:9. Fredagen den 28 oktober 2005.

tant.⁹⁸ Det framgår inte heller av regeringens eget underlag för mötet, t.ex. den kommenterade dagordningen, att en ny utvecklingsfond kommer att tillskapas som en konsekvens av ordförandeskapets förslag.⁹⁹

Det finansiella perspektivet för 2007/2013 antogs av Europeiska rådet i december 2005. Beslutet innebar bl.a. att en tionde utvecklingsfond skulle behöva inrättas, och att finansieringen av AVS-samarbetet således inte skulle integreras i EU:s budget. Vid en genomgång av de stenografiska uppteckningarna från EU-nämnden inför och under det aktuella mötet i Europeiska rådet i december 2005 saknas en bekräftelse på att regeringen har informerat EU-nämnden i frågan. Att en tionde utvecklingsfond skulle skapas nämns överhuvudtaget inte.¹⁰⁰

Regeringen har dock vid ett senare möte med EU-nämnden kommenterat dagordningen med EU-nämnden på följande sätt:

Europeiska rådet fattade i december 2005 beslut om att en tionde europeisk utvecklingsfond skall tillskapas, och att denna liksom tidigare skall placeras utanför den reguljära EU-budgeten. EU-nämnden konsulterades inför Europeiska rådet.¹⁰¹

Den tionde europeiska utvecklingsfonden uppgår till 22,7 miljarder euro. Sveriges andel är 2,74 %, vilket motsvarar 621 miljoner euro.

Utskottets hantering av EU-frågor

Utskotten hade redan före ändringen av riksdagsordningen rätt att få information från regeringen och förvaltningsmyndigheter i EU-frågor. Sedan 1997 har utskotten haft en skyldighet att följa arbetet i EU inom sina respektive beredningsområden. Den information som regeringen lämnar till utskotten om EU-frågor har hittills, i likhet med information inom andra områden, inte dokumenterats i detalj som vid EU-nämndens sammanträden.

Utrikesutskottet har normalt fått samma skriftliga information inför möten i rådet som EU-nämnden.

Vidare behandlar utskottet löpande frågor som rör EU inom sitt beredningsområde. Praktiskt taget alla utrikesutskottets betänkanden har EU-anknytning. Utskottet följer EU-frågorna genom att förtlöpande ta del av dokumentation som inkommer från olika EU-organ. Vidare får utskottet

⁹⁸ EU-nämndens stenografiska uppteckningar. 2005/06:14. Tisdagen den 6 december 2005.

⁹⁹ Statsrådsberedningen 2005-12-01. Kommenterad dagordning till EU-nämnden den 6 december – INFÖR MINISTERKONKLAVEN den 7 december 2005.

¹⁰⁰ http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=16&dok_id=GT0A16 (Göran Persssons samråd med EUN den 14 dec 2005), http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=17&dok_id=GT0A17 (Lars Danielssons samråd med EUN den 15 dec 2005).

http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=19&dok_id=GT0A19 (Göran Persssons samråd med EUN den 16 dec 2005 per telefon från toppmötet).

http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3751&doktyp=eunprot&rm=2005/06&bet=20&dok_id=GT0A20 (Lars Danielssons samråd med EUN från toppmötet per telefon den 17 dec 2005).

¹⁰¹ Regeringens samråd med EU-nämnden, Utrikesdepartementet, *Kommenterad dagordning, sammanträdesdokument inför EU-nämndens möte 2005/06:29.*

muntliga föredragningar av statsråd, statssekreterare eller tjänstemän i samband med sin beredning av ärenden. Detta innebär att de synpunkter som utskottets ledamöter för fram kan beaktas i den fortsatta beredningen av ärenden. Det förekommer även att utskottet för diskussioner med EU-kommissionärer och andra aktörer inom Europeiska unionen, t.ex. ministerrådets sekretariat. Utskottets resor och kontakter med övriga parlament har vidare betydelse för utskottets information när det gäller EU:s utvecklings-samarbete.

Ur ett generellt perspektiv påpekas i den ovan refererade avhandlingen att muntlig information från i synnerhet statsråd ökar utskottens möjligheter att utöva inflytande över Sveriges politik inom EU. Vid sittande bord kan ett statsråd meddela att regeringen ska beakta de synpunkter som nämndens eller utskottets ledamöter har fört fram. Tjänstemän har inte samma möjligheter att göra sådana utfästelser.

I avhandlingen redovisas även hur många tillkännagivanden som rör EU som riksdagen har beslutat om de tre senaste mandatperioderna.¹⁰² Av redovisningen framgår att miljö- och jordbruksutskottet har föreslagit flest tillkännagivanden. Därefter följer utrikesutskottet som tvåa när det gäller föreslagna tillkännagivanden. Dessa utskott tillhör samtidigt de utskott som hanterar många EU-frågor.

Två tillkännagivanden har särskilt noterats. I ett tillkännagivande uppmärksammande riksdagen behovet av en mer utförlig redovisning av brister i offentlighetsregler vid EU:s institutioner i regeringens skrivelser för kommande år. Riksdagen beslutade om tillkännagivandet på grundval av ett motionsyrkande som behandlades i utrikesutskottets betänkande om verksamheten inom Europeiska unionen under 2002.¹⁰³ I regeringens skrivelser om verksamheten i Europeiska unionen för 2003 respektive 2004 finns även en redogörelse om öppenhetsfrågor i unionens institutioner. I skrivelserna som avser 2005 saknas emellertid en sådan redovisning.

På förslag från riksdagsstyrelsen beslutade riksdagen att regeringen bör redovisa för riksdagen en förteckning över kommissionens expert- och verkställighetskommittéer.¹⁰⁴ Regeringen har emellertid inte gjort någon sådan redovisning för riksdagen när det gäller expertgrupper. För genomförandekommittéer översänds en förteckning till riksdagen men underlaget publiceras inte i offentligt tryck eller på annat sätt. (Se även kap. 6.)

Faktapromemorior är en annan form för Regeringskansliet (alltså inte regeringen) att informera riksdagen om bl.a. kommissionens förslag till viktigare rättsakter. Utskotten har emellertid inget beredningstvång för faktapromemorior till skillnad från vad som gäller för propositioner och skrivelser. Enligt såväl utvärderingar som den ovan refererade avhandlingen föranleder faktapromemoriorna sällan någon åtgärd från utskottens

¹⁰² 1994/95–1997/98, 1998/99–2001/02 och 2002/03 fram till 2004/05.

¹⁰³ Bet. 2002/03:UU10.

¹⁰⁴ 2000/01:RS1 *Riksdagen inför 2000-talet*, bet. 2000/01:KU23.

sida som innebär att man försöker påverka regeringen. Promemoriorna anmäls i ansvarigt utskott och läggs till handlingarna. I en del fall inhämtar utskottet muntlig information från regeringen.

En slutsats som framkommer i avhandlingen är att utskotten, enligt den ordning som gällde fram till den 31 december 2006, inte har utnyttjat sina möjligheter att påverka regeringen i EU-frågor fullt ut.

3.2 Övrig information

Riksdagens får även viss information direkt från EU:s institutioner. Kommissionen skickar alla KOM-dokument direkt till riksdagen, inklusive bifogade SEK-dokument. Europaparlamentet skickar förteckningar på antagna resolutioner. Årsrapporter inkommer också från Revisionsrätten och EU-ombudsmannen.

Därutöver har riksdagen en tjänsteman som är stationerad i Bryssel, som har till uppgift att bevaka vad som händer inom EU:s institutioner och hålla riksdagen informerad.

3.3 Utrikesutskottets behandling av frågor som rör EU:s utvecklingssamarbete

Utrikesutskottet har hittills berett frågor som rör EU:s biståndspolitik framför allt på grundval av dels avtal där EG och medlemsländerna är parter, dels regeringens redovisning i sin skrivelse Årsboken om EU Berättelse om verksamheten inom Europeiska unionen. EU-nämnden har även behandlat dessa frågor i samband med den ordning som gällde före ändringen av riksdagsordningen som avsåg regeringens samråd med riksdagen.

Avtal

Som tidigare framgått behövs riksdagens godkännande för vissa avtal. Under senare år har utrikesutskottet behandlat stabiliserings- och associeringsavtal mellan dels Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien,¹⁰⁵ dels Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Kroatien¹⁰⁶ samt Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Albanien.¹⁰⁷ Utskottet tillstyrkte att riksdagen godkände avtalen.

Därutöver har utskottet under många år följt utvecklingen inom det tidigare Lomé-samarbetet och det nuvarande Cotonouavtalet. Detta har skett inom såväl utskottets EU-bevakning som beredningsarbete. Vid sin behandling av regeringens proposition om partnerskapsavtalet med staterna i

¹⁰⁵ Bet. 2001/02:UU14.

¹⁰⁶ Bet. 2002/03:UU3.

¹⁰⁷ Bet. 2006/07:UU5.

Afrika, Västindien och Stillhavsområdet, dvs. Cotonouavtalet, tillstyrkte utskottet att riksdagen godkänner partnerskapsavtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater och AVS-staterna samt de två interna avtalen om finansieringen och förvaltningen av biståndet respektive åtgärder och förfaranden för genomförandet av partnerskapsavtalet.

Slutligen har utskottet också godkänt de avtal som ligger till grund för samarbetet med olika Medelhavsländer. Exempel på avtal som utskottet har behandlat och godkänt under senare år är avtalen med Egypten, Algeriet och Libanon.¹⁰⁸

Skrivelser från regeringen

Regeringen ska enligt riksdagsordningen årligen lämna en skrivelse till riksdagen med berättelse över verksamheten i Europeiska unionen. I riksdagens arbete med den årliga skivelsen om verksamheten inom EU har utrikesutskottet både en sammanhållande uppgift och ett ansvar för att bereda frågorna inom sitt ansvarsområde. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att man anser att regeringens information till riksdagen behöver förbättras när det gäller EU-frågor.¹⁰⁹

I samband med utrikesutskottet behandling av regeringens skrivelse för 2005 gjorde utskottet en analys av EU:s utvecklingssamarbete i förhållande till den svenska politiken för global utveckling.¹¹⁰ Denna analys är samtidigt utgångspunkten för redovisningen i detta avsnitt som även innehåller vissa kompletterande uppgifter från utskottets behandling av skrivelserna för 2004.¹¹¹

När det gäller EU:s biståndspolitik konstaterade utskottet vid sin behandling av regeringens skrivelse för 2005 att det har varit ett händelserikt år när det gäller förslag och beslut kring EU:s utvecklingssamarbete. Utskottet refererar även till de faktapromemorior som regeringen har redovisat om centrala frågor när det gäller utvecklingssamarbetet.¹¹²

Muntlig information från regeringen

Av betänkandet framgår att utskottet, efter föredragningar av dåvarande statsrådet Carin Jämtin, dåvarande statssekreterare Annika Söder samt tjänstemän i Utrikesdepartementet, fortlöpande har lämnat synpunkter inför viktigare beslut rörande unionens utvecklingssamarbete.

¹⁰⁸ Bet. 2001/02:UU9, bet. 2002/03:UU17, bet. 2003/04:UU7.

¹⁰⁹ Bland annat bet. 2005/06:UU10.

¹¹⁰ Bet. 2005/06:UU10.

¹¹¹ Bet. 2004/05:UU10.

¹¹² 2004/05:FPM46 innehåller kommissionens förslag (KOM/2004/269) angående budgetkategori 4 (det utrikespolitiska området), 2005/06:FPM71 angående förslag om EU – gemensamt ramverk för utarbetandet av landstrategier och program (KOM/2006/88) samt övriga förslag om effektiviseringen av EU:s bistånd, 2005/06:FPM75 angående de tematiska programmen.

EU:s åtgärder för att stärka utvecklingssamarbetet

Utskottet ser positivt på dels de beslut som har fattats under 2005, dels de åtgärder som har vidtagits för att stärka EU:s utvecklingssamarbete. Följande beslut refereras:

- I mars 2005 ställde sig EU bakom Parisdeklarationen om biståndseffektivisering och anpassning till partnerländernas prioriteringar och system.¹¹³
- I april 2005 publicerade kommissionen tre meddelanden om FN:s millenniemål. Detta var ett led i EU:s förberedelser inför FN:s världstoppmöte i New York i september 2005. Ett meddelande behandlade finansiering för utveckling (KOM/2005/133). Ett annat meddelande tog upp behovet av samstämmighet i politiken, bl.a. om att åtgärder behöver vidtas i flera politikområden som inom handel, miljö och jordbruk om millenniemålen ska kunna nås (KOM/2005/134). I ett tredje meddelande föreslogs en utvecklingspolitik inriktad på Afrika (KOM/2005/132).
- I maj 2005 antog EU en tidsplan för att medlemsstaterna ska avsätta 0,7 % av BNI till internationellt utvecklingssamarbete senast 2015, med ett mellanliggande samlat mål på 0,56 % senast 2010.
- I december 2005 antog rådet efter förslag från kommissionen en EU-strategi för Afrika. Genom den ska EU bättre bidra till att minska fattigdomen och göra det möjligt att uppfylla FN:s millennieutvecklingsmål i Afrika tillsammans med afrikanska partner. Strategin syftar också till att politiken ska överensstämma med de behov och prioriteringar som anges av samarbetsparterna. Den innefattar frågor om fred och säkerhet, utvecklingsbistånd, de mänskliga rättigheterna och samhällsstyrning, hållbar ekonomisk tillväxt, regional integration och handel samt investering i människor.
- Den 20 december 2005 undertecknade rådets och kommissionens ordförande samt Europaparlamentets talman en förklaring om EU:s utvecklingspolitik, Europeiskt samförstånd om utveckling. Denna förklaring förhandlades fram med utgångspunkt från ett förslag som kommissionen lade fram i juli 2005 (KOM/2005/311).

När det gäller överenskommelsen om EU:s utvecklingssamarbete, Europeiskt samförstånd för utveckling välkomnar utskottet att det där slås fast att unionens främsta och övergripande mål för utvecklingssamarbetet är fattigdomsutrotning i samband med en hållbar utveckling, bl.a. i syfte att uppnå millennieutvecklingsmålen. Utskottet konstaterar att det finns tydliga beröringspunkter mellan Sveriges politik för global utveckling och politiken för EU:s utvecklingssamarbete.

¹¹³ Parisdeklarationen, <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARIS-DECLARATION.pdf>.

Samstämmighet

I sitt betänkande uppmärksammar utskottet särskilt frågor dels om samstämmighet inom EU:s biståndspolitik, dels Sveriges agerande inom EU. När det gäller samstämmigheten i Sveriges agerande inom EU framhåller utskottet i sitt betänkande att man tidigare har understrukt vikten av att det Sverige säger och gör i ett sammanhang måste stämma med svenskt agerande i ett annat. Samstämmigheten ökar också effektiviteten genom att kunskaper från olika områden tas till vara och genom att olika insatser kan förstärka i stället för att motverka varandra.¹¹⁴

När det gällde samstämmigheten inom EU konstaterades att EU:s utvecklingspolitik ska samordnas bättre med andra delar av EU:s politik för yttre förbindelser. Vidare syftar även den antagna gemensamma deklarationen till ökad samstämmighet på medlemsstatsnivå och på gemenskapsnivå. Detta väntas leda till en effektivisering av utvecklingssamarbetet. Vid sin behandling av regeringens skrivelse för 2004 lyfte utskottet fram vikten av att det EU gör och säger i ett sammanhang måste stämma med europeisk politik i ett annat. Den internationella diskussionen om samstämmighet måste, enligt utskottet, drivas vidare med syfte att föra en effektiv och trovärdig politik. Enligt utskottet bör Sverige aktivt verka för att samstämmigheten också i EU:s politik i relation till utvecklingsländerna förbättras och att utvecklingsaspekter beaktas inom EU:s samtliga politikområden.

Följande år noterar utskottet, vid sin behandling av skrivelsen för 2005, att kommissionen betecknat överenskommelsen om utvecklingspolitiken som en nyckelkomponent i EU:s externa politik vid sidan av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och handelspolitiken. Den utgör, enligt kommissionen, också en länk mellan utvecklingspolitik och andra näralliggande områden som migrations-, miljö- och sysselsättningspolitik. Överenskommelsen ger uttryck för att utvecklingssamarbetet behöver omfatta en blandning av bistånd, handel och andra samarbetsformer, utförade efter behoven i varje enskilt partnerskap. I sitt betänkande välkomnar utskottet ett sådant synsätt och konstaterar att den därvidlag uppvisar stora likheter med den svenska politiken för global utveckling.

Höjda biståndsnivåer

Utskottet pekade på att man tidigare i sitt budgetbetänkande rörande utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (bet. 2005/06:UU2) välkomnade att EU-länderna enats om höjda biståndsnivåer. Enligt utskottet mening är det angeläget att Sverige även i fortsättningen söker påverka såväl övriga EU-länder som andra biståndsgivare till en mer generös biståndspolitik. Utskottet underströk särskilt denna uppfattning mot bakgrund av att både FN och Världsbanken bedömer att det krävs närmare en fördubbling av de globala biståndsflödena om millenniemålen ska kunna nås.

¹¹⁴ Bet. 2005/06:UU10.

Genomförandet av Parisdeklarationen

Utskottet understryker vad som anges i Parisdeklarationen om att EU ska främja samordning, harmonisering och anpassning till mottagarens system. Unionen vill medverka till bättre samordning mellan givare genom att söka få till stånd gemensamma fleråriga program som bygger på partnerländernas strategier och processer. I deklarationen slår man fast att EU kommer att spela en ledande roll för att genomföra Parisdeklarationens åtaganden.

Utskottet välkomnar denna hållning och konstaterar att det av budgetpropositionen för 2006 framgår att regeringen står bakom Parisdeklarationen.¹¹⁵ Enligt budgetpropositionen avser regeringen att fortsätta att anpassa biståndet till partnerländernas prioriteringar och system, samordna och förenkla biståndsprocedurer samt arbeta för en bättre redovisning av resultaten av fattigdomsminskning.

Principen om koncentration och ägarskap

I EU-överenskommelsen anges att principen om koncentration ska vara vägledande för gemenskapen i alla program avseende länder och regioner. Detta innebär att man, i dialog med partnerländer, ska välja ut ett begränsat antal prioriterade områden snarare än att sprida insatserna på alltför många sektorer.¹¹⁶ Inom all verksamhet ska frågor av övergripande karaktär integreras, såsom främjande av mänskliga rättigheter, jämställdhet, demokrati, gott styre, barns rättigheter och ursprungsbefolkningar, miljöhållbarhet och kamp mot hiv/aids. Utskottet konstaterar att de prioriterade områdena i kombination med de övergripande frågorna som ska integreras ligger väl i linje med utskottets tidigare ställningstaganden.

Samtidigt understryker utskottet att ägarskap och partnerskap samt prioriteringar i landstrategier är viktiga principer som måste få genomslag. Detta kan påverka vilka områden som väljs ut för gemenskapsinsatser.

Medelsfördelning

Utskottet understryker att det är av största vikt att regeringen verkar för att överenskommelsen om EU:s utvecklingspolitik får genomslag såväl i budgetsammanhang som i beslut och genomförande av andra åtgärder. Utskottet vill särskilt framhålla att principerna om fattigdomsutrotning, ägarskap och partnerskap ska komma till tydligt uttryck. Samtidigt konstaterar utskottet att det under 2006 har, med utgångspunkt i överenskommelsen om

¹¹⁵ Prop. 2005/06:1 utg.omr. 7.

¹¹⁶ Dessa områden är: handel och regional integrering, miljön och hållbar förvaltning av naturresurser, infrastruktur, kommunikationer och transport, vatten och energi, landsbygdsutveckling, fysisk planering, jordbruk och tryggad livsmedelsförsörjning, samhällsstyrning, demokrati, mänskliga rättigheter och stöd till ekonomiska och institutionella reformer, konfliktförebyggande och svaga stater, mänsklig utveckling samt social sammanhållning och sysselsättning.

EU:s utvecklingspolitik, lagts fram en rad förslag som syftar till att öka effektiviteten i genomförande. Medelstillelningen utgör ett viktigt steg i sammanhanget.

Budgetstöd

I flera betänkanden har utskottet berört frågan om budgetstöd via den svenska biståndsbudgeten.¹¹⁷ Utskottet konstaterar att det i samarbetet med några av världens fattigaste länder finns grundläggande problem som rör kapacitetsbrist, svaga institutioner och regeringar, korruption, svag demokrati och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna. Allt detta ställer, enligt utskottet, särskilda krav på analys och väl avvägda bedömningar av risker och potentiella fördelar med budgetstöd i jämförelse med andra samarbetsformer. Av särskild vikt är analys av den ekonomiska politiken, strategin för fattigdomsminskning och de offentliga finansiella styrsystemen. En bedömning ska också göras av hur samarbetspartners kapacitet ska kunna stärkas. Utskottet framhåller att resonemanget även är tillämpligt vid beslut om huruvida budgetstöd ska lämnas via gemenskapens utvecklingsbistånd.

Uppföljning och utvärdering

Slutligen uppmärksammas att när det gäller Sveriges utvecklingssamarbete ägnar utskottet stort intresse åt frågor om uppföljning och utvärdering. Detta har kommit till uttryck bl.a. i budgetbetänkanden (se exempelvis utrikesutskottets betänkande Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd) och i utskottets uppföljning av Sveriges politik för global utveckling.¹¹⁸ Utskottet konstaterar att det i EU:s överenskommelse om utvecklingssamarbete 2005 anges att man tagit lärdom av en utvärdering av förklaringen om Europeiska gemenskapens utvecklingspolitik från 2000 och dess effekt på gemenskapsbiståndet.

Utskottet ser positivt på att det i överenskommelsen om EG:s utvecklingssamarbete anges att kommissionen bör utarbeta mätbara mål för genomförandet. Där anges också att kommissionen i sin årsrapport om genomförande av gemenskapens utvecklingspolitik regelbundet bör bedöma måluppfyllelsen. Utskottet anser att indikatorer kan vara ett sätt att underlätta bedömning av måluppfyllelsen och vill i övrigt framhålla att det är viktigt att årsrapporten blir tydlig och informativ.

Stöd från gemenskapen kommer även i fortsättningen att lämnas till globala fonder och initiativ som är tydligt kopplade till millenniemålen och till gemensamma globala nytigheter. Åtagandena om bättre samstämmighet i utvecklingspolitiken ska komma till uttryck i ett rullande program som utarbetas av kommissionen och medlemsstaterna. Utskottet har i det ovan angivna betänkandet understrukit att uppföljning och utvärdering av

¹¹⁷ Bland annat bet. 2005/06:UU2.

¹¹⁸ Bet. 2005/06:UU2.

de svenska bidragen till de multilaterala organen behöver stärkas. I nu aktuellt sammanhang förespråkar utskottet att regeringen verkar för uppföljning och utvärdering av gemenskapens bidrag till multilaterala fonder och program.

3.4 Europaparlamentets inflytande på EG:s biståndspolitik

Europaparlamentet är den enda direktvalda EU-institutionen. Av kapitel 2 framgår att parlamentet har olika sätt att utöva inflytande på EU:s politik, och att graden av inflytande varierar mellan olika politikområden. Parlamentet har inflytande på biståndspolitiken både genom sina lagstiftande befogenheter, genom att parlamentet antar EG:s budget och genom sina möjligheter att kontrollera kommissionen. Inom biståndspolitiken har parlamentet också blivit mer involverat i det arbete som sker i kommissionens genomförandekommittéer.

Lagstiftningsmakten

Europaparlamentet fick ett ökat inflytande över EG:s biståndspolitik i och med att Maastrichtfördraget, som trädde i kraft 1 november 1993, inrättade en särskild avdelning för utvecklingssamarbete i EG-fördraget. Avdelningen omfattades av det nya medbeslutandeförfarandet, som gav parlamentet samma inflytande på beslutsprocessen som ministerrådet när EG antar sekundärrättsakter (t.ex. förordningar, beslut och direktiv). Det innebär att parlamentet kan föreslå ändringar i kommissionens förslag till geografiska och tematiska biståndsinstrument, och att parlamentets godkännande krävs för antagande.

Flertalet av de nya biståndsinstrument som började gälla 1 januari 2007 antogs genom medbeslutandeförfarandet, t.ex. utvecklingsinstrumentet (DCI), granskaps- och partnerskapsinstrumentet och stabiliseringsinstrumentet. Parlamentet drev igenom omfattande ändringar i flera av dem. I kommissionens ursprungliga förslag till generellt utvecklingsinstrument ingick både samarbete med utvecklingsländer och med industrialiserade länder. Förslaget avslogs av parlamentet bl.a. eftersom man ansåg att detta riskerade att motverka EU:s mål för utvecklingssamarbete, som inte gavs tillräcklig tyngd i förslaget. Kommissionen svarade på kritiken genom att lägga fram två separata instrument, ett för utvecklingsländerna och ett för de industrialiserade länderna. Det nya förslaget innehöll också många andra ändringar för att tillgodose parlamentets synpunkter. Förslaget var nu tydligt kopplat till millenniemålen och EU:s biståndspolitik, och innehöll ett mer detaljerat finansiellt ramverk jämfört med kommissionens tidigare förslag. Inför parlamentets antagande av DCI:n i december 2006 konstaterade rapportören i utskottet för utveckling att den slutliga rättsak-

ten skilde sig i mycket hög grad från kommissionens ursprungliga förslag. ”När det gäller utvecklingsinstrumentet har man gjort mycket stora framsteg som en följd av de utdragna och svåra förhandlingarna – de facto har framstegen varit så stora att den slutliga förordningen kommer att vara oigenkännlig för dem som utarbetade det ursprungliga förslaget.”¹¹⁹

Parlamentet fick även kommissionen att lägga fram ett separat instrument för demokrati och mänskliga rättigheter, som i kommissionens ursprungliga förslag endast var ett ”tematiskt program” som skulle integreras i de övriga instrumenten. Även detta instrument behandlades genom medbeslutandeförfarandet.

Parlamentet har mindre inflytande på de rättsakter som antas med rättslig grund i avdelningen om ekonomiskt, finansiellt och tekniskt samarbete med tredje land. I denna avdelning används samrådsförfarandet för beslut, varför parlamentet endast kan inkomma med ett yttrande till rådet. Ett exempel på ärende som behandlades genom samrådsförfarandet är det nya instrumentet för föranslutningsstöd genom vilket länder som kandiderar för EU-medlemskap ska få stöd för EU-anpassningen.

När det gäller partnerskaps- eller associeringsavtal med tredjeländer eller grupper av tredjeländer, t.ex. Cotonouavtalet, associeringsavtalen med MEDA-länderna och stabiliserings- och associeringsavtalen med länderna på västra Balkan, krävs parlamentets godkännande för att rådet ska kunna ingå avtalen. Det innebär att parlamentet inte kan ändra i själva avtalstexten, men har vetorätt mot ingåendet av avtalet. Parlamentet kan dock försöka påverka avtalsförhandlingar genom att utfärda resolutioner som uttrycker parlamentets ståndpunkt.

Förutom att anta lagstiftning kan parlamentet försöka påverka EG:s biståndspolitik genom att anta resolutioner som svar på kommissionens meddelanden och anta resolutioner på eget initiativ. Ett specialfall är antagandet av EU:s biståndspolicy Europeiskt samförstånd för utveckling som antogs som en gemensam förklaring av Europaparlamentet, rådet, EU-länderna och kommissionen. Kommissionen presenterade det ursprungliga förslaget i form av ett meddelande. I parlamentet behandlades meddelandet av utskottet för utveckling, som utsåg Anders Wijkman till rapportör. I betänkandet kritiserades kommissionens förslag på flera punkter, bland annat för att förslaget inte var tillräckligt tydligt när det gällde att fattigdomsbekämpning var det prioriterade målet för EU:s utvecklingspolitik. Parlamentet framhöll även att policyn tydligare skulle identifiera EG:s komparativa fördelar som givare, och ha tydligare skrivningar om horisontella frågor som jämställdhet och miljö och om nödvändigheten av samstämmighet mellan utvecklingspolitiken och andra politikområden som jordbruk, handel och fiske. Vid intervju med Anders Wijkman, som deltog i förhandlingarna med rådet och kommissionen om texten, framkom att parlamentet fick gehör för många av sina synpunkter, och Wijkman fick uppdraget att

¹¹⁹ European Parliament. *RECOMMENDATION FOR SECOND READING on the Council common position for adopting a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation*. A6-0448/2006.

skriva ett utkast till avsnittet om kommissionens uppgifter inom biståndspolitiken. Det innebar, enligt honom, att parlamentet i hög grad påverkade vilka områden som EG ska prioritera inom biståndspolitiken (se avsnitt 2.2).

Inom biståndspolitiken, som hör till EU:s första pelare, är det kommissionen ensam som har rätten att lägga förslag till rättsakter. Parlamentet kan dock anmoda kommissionen att lägga fram lämpliga förslag som krävs för att fördraget ska kunna genomföras.

Budgetmakten

Parlamentet har även ett inflytande på biståndspolitiken genom att parlamentet antar EG:s budget tillsammans med rådet. Utvecklingspolitiken hör till de s.k. icke-obligatoriska utgifterna där parlamentet har sista ordet, med undantag för utgifter som följer av avtal som EU slutit med tredje land och bidrag till internationella organisationer och institutioner. Parlamentet har här en möjlighet att indirekt påverka genomförandet av biståndspolitiken. Parlamentet kan t.ex. öka eller omfördela anslagen till olika budgetlinjer, eller dela upp föreslagna budgetlinjer i flera mer specificerade budgetlinjer och därmed detaljstyra biståndet i större utsträckning. Vid behandlingen av 2007 års budget ökade parlamentet bl.a. de totala anslagen för EU:s yttre åtgärder, som inkluderar biståndspolitiken, och skapade en särskild budgetlinje för Afghanistan (som bröts ut ur budgetlinjen för utvecklingssamarbete med Asien). Parlamentet specificerade också anslaget för social och mänsklig utveckling på underrubrikerna hälsa, utbildning och genderfrågor.

Efter varje budgetår ska parlamentet bevilja kommissionen ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten. Beslutet tas på rekommendation av rådet och på grundval av kommissionens redovisning och Revisionsrättens årsrapport och förklaring om räkenskapernas tillförlitlighet.

Kontrollmakten

Parlamentet har olika möjligheter att kontrollera och granska kommissionen.

Parlamentet måste godkänna rådets förslag till kommissionens ordförande och även kommissionen i sin helhet innan den kan tillträda. Som förberedelse till parlamentets beslut hålls utfrågningar av de nominerade kandidaterna där de olika utskotten har möjlighet att ställa frågor till "sina" kommissionärer om hur de ser på sitt politikområde och EU:s framtida arbete inom området. År 2004 anordnade t.ex. utskottet för utveckling en utfrågning av de nominerade kommissionärerna för utveckling och humanitärt bistånd, handel respektive yttre förbindelser.

Parlamentet kan även tvinga kommissionen att avgå genom att anta ett misstroendevotum med en majoritet av två tredjedelar av de avgivna rösterna och med majoritet av parlamentets ledamöter. Något misstroendevotum har aldrig antagits, men i mars 1999 avgick kommissionen frivilligt då det stod klart att det fanns en majoritet i parlamentet för ett miss-

troende. Bakgrunden var bl.a. en rapport från en kommitté av oberoende experter om allvarliga missförhållanden inom kommissionen. Granskningen rörde bl.a. förvaltningen av biståndsprogram (MED-programmen) och det humanitära biståndet (den s.k. ECHO-affären).

När som helst under mandatperioden kan parlamentet eller dess ledamöter ställa frågor till kommissionen som kommissionen måste besvara. Skriftliga frågor, som besvaras skriftligt, kan ställas av enskilda ledamöter. Muntliga frågor, som besvaras muntligt och kan debatteras, kan ställas av ett utskott, en politisk grupp eller minst 40 ledamöter. Under 2006 ställdes 130 muntliga och drygt 5 000 skriftliga frågor till kommissionen. Det saknas statistik för hur många av dessa som berörde biståndsfrågor. Exempel på frågor som parlamentariker har ställt till kommissionen om biståndsfrågor rör EU:s bidrag till millenniemålen vad gäller utbildningsfrågor, bristande samråd med enskilda organisationer vid programplaneringen av biståndet och om miljökonsekvensbedömningar av biståndsprojekt.

Europaparlamentet kan på begäran av en fjärdedel av sina ledamöter tillsätta en tillfällig undersökningskommitté för att granska påstådda överträdelser och missförhållanden vid tillämpning av gemenskapsrätten, såvida inte de påstådda missförhållandena är föremål för en domstolsprövning. Kommittén ska upplösas när den har överlämnat sin rapport. Sedan denna möjlighet fördragsfästes i och med Maastrichtfördraget har två sådana kommittéer tillsatts som har undersökt gemenskapens transiteringssystem respektive BSE-krisen. De närmare befogenheterna för undersökningskommittéerna att bedriva sin verksamhet slås fast i ett interinstitutionellt avtal mellan parlamentet, rådet och kommissionen.

Parlamentet kan även inrätta tillfälliga utskott för olika frågor. Tillfälliga utskott är betydligt vanligare än undersökningskommittéer, bl.a. eftersom de inte är begränsade till att undersöka överträdelser av EG-rätten. Exempel på frågor som behandlats av tillfälliga utskott är ECHELON, humangenetik, mul- och klövsjuka och CIA:s transporter av misstänkta terrorister. Hittills har inga utskott inrättats för att behandla biståndsrelaterade frågor.

Utvecklingsutskottets granskningsverksamhet

De tillfällen då parlamentet kan utöva inflytande över biståndspolitikerna via lagstiftningsmakten har minskat drastiskt genom att det nya utvecklingsinstrumentet (DCI) har ersatt 13 tidigare geografiska och tematiska förordningar. Nästa gång parlamentet kan få anledning att utöva sina medbeslutandebefogenheter på området är i samband med den översyn av DCI:n som ska göras 2010, och därefter när ett nytt instrument ska antas för att ersätta DCI:n när denna löper ut 31 januari 2013.

Utskottet för utveckling har därför börjat rikta in sig på att granska biståndspolitikens genomförande. Som framgått av kapitel 2 har parlamentet endast begränsad insyn och inflytande i genomförandekommittéerna.

Inför antagandet av DCI:n fick parlamentet, genom en skriftväxling med kommissionen, en försäkran om att få inflytande på kommittéförfarandet genom en dialog med kommissionen. Enligt den nya ordningen ska kommissionen skicka förslag till landstrategier och indikativa program till parlamentet samtidigt som dessa skickas till medlemsländerna. Utskottet för utveckling har sedan ca en månad på sig att lämna synpunkter på förslagen till kommissionen. Kommissionen ska också delta vid mötena med utskottets arbetsgrupper som granskar förslagen i syfte att främja en öppen dialog kring förslagen.

Enligt uppgift från intervju med en tjänsteman vid en av parlamentets partigrupper kommer landstrategierna att granskas främst utifrån deras överensstämmelse med FN:s millenniemål, med Europeiskt samförstånd för utveckling och med DCI:n. Mindre allvarliga synpunkter avser utskottet att förmedla via brev till kommissionen, men om utskottet anser att ett förslag strider mot kommissionens genomförandebefogenheter kan utskottet ta initiativ till en resolution som antas i plenum. Kommissionen är då skyldig att ompröva sitt förslag och informera parlamentet om på vilket sätt den avser att rätta sig efter resolutionen.¹²⁰ Den 15 februari 2006 antog parlamentet en första sådan resolution angående förslagen till landstrategier för Brasilien, Malaysia och Pakistan. I resolutionen menar parlamentet att landstrategiernas inriktning inte ligger i linje med att fattigdomsbekämpning ska vara det främsta målet för EU:s utvecklingspolitik, och att vissa planerade mål och åtgärder inte uppfyller OECD/DAC:s riktlinjer för vad som får räknas som bistånd.¹²¹

Eftersom DCI-instrumentet inte omfattar AVS-länderna ingår i dagsläget inte landstrategierna för AVS-länderna i denna granskningsprocedur.

Utskottet avser även att börja granska genomförandet av EG:s bistånd i fält genom att, i ett första steg, ge externa konsulter i uppdrag att under 2007 granska biståndsverksamheten i tre utvalda länder. Studien ska inriktas på biståndets effektivitet och bl.a. beskriva hur givarsamordningen och komplementariteten mellan EG och andra givare har fungerat. Utskottet kan komma att anta ett initiativbetänkande med anledning av studiens resultat.

¹²⁰ Detta förfarande bygger på artikel 8 i rådets beslut 1999/468/EG om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.

¹²¹ Europaparlamentets resolution om kommissionens förslag till beslut om landstrategidokument och vägledande program för Malaysia, Brasilien och Pakistan. P6_TA-PROV (2007)0045.

3.5 Kontakter mellan riksdagen, andra nationella parlament och Europaparlamentet

2002 års riksdagskommitté framhöll värdet av att vidareutveckla goda kontakter mellan svenska Europaparlamentariker och riksdagens ledamöter, och menade även att utrymme bör skapas för ett fördjupat samarbete mellan de nationella parlamentens fackutskott, t.ex. inom närområdet och inom EU.

Kontakter mellan riksdagen, andra EU-länders nationella parlament och Europaparlamentet finns i olika former.

Den högsta nivån är EU-talmanskonferensen, som årligen samlar talmännen i EU-ländernas parlament samt Europaparlamentet. År 2004 antog talmanskonferensen riktlinjer för kontakter mellan de nationella parlamenten. Av riktlinjer framgår bl.a. att det huvudsakliga syftet för samarbete mellan EU-ländernas parlament och Europaparlamentet är dels att inhämta information och stärka den parlamentariska kontrollen inom alla EU:s kompetensområden, dels att garantera ett effektivt utövande av parlamentariska funktioner i EU-frågor, särskilt vad gäller nationella parlaments subsidiaritetskontroll. Talmanskonferensen har ett övergripande ansvar för samordningen av interparlamentariska EU-aktiviteter.

Den mest institutionaliserade kontakten utgörs av COSAC (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) som är ett organ för samarbete mellan EU-ländernas EU-utskott och Europaparlamentet. COSAC sammanträder två gånger per år, med maximalt sex delegater från varje parlament. De svenska delegaterna är ledamöter i EU-nämnden, och delegationen leds vanligtvis av nämndens ordförande. COSAC är fördragsfäst genom protokollet om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen, som fögades till EU:s fördrag genom Amsterdamfördraget. Enligt protokollet kan COSAC överlämna till parlamentet, rådet och kommissionen alla bidrag som de finner lämpliga som rör unionens lagstiftande verksamhet. Bidrag från COSAC är inte bindande för de nationella parlamenten.

Även andra utskott i de nationella parlamenten och Europaparlamentet möts regelbundet. Flera parlamentsutskott i det land som innehar ordförandeskapet i ministerrådet arrangerar möten med sina motsvarigheter i övriga nationella parlament samt Europaparlamentet. Dessa möten äger således regelmässigt rum en gång per ordförandeskap, och de kallas på utrikesutskottets område för COFAC¹²² samt CODAC¹²³. Riksdagen representeras av utrikesutskottets ordförande. Vidare tar utskott i Europaparlamentet ibland initiativ till möten med sina motsvarigheter i de nationella parlamenten, främst för att diskutera nya lagförslag från kommissionen. Parlamentets biståndsutskott bjöd t.ex. in till ett möte med EU-ländernas biståndsutskott i oktober 2006. Mötets huvudtema var samordningen mel-

¹²² Conference of Chairpersons of Foreign Affairs Committees.

¹²³ Conference of Chairpersons of Development and Cooperation Committees.

lan EG:s och medlemsländernas biståndsverksamhet. Förutom ledamöter från 20 EU-länders nationella parlament deltog rådet, kommissionen och ett antal enskilda organisationer (bl.a. CONCORD). Från svensk sida följdes mötet av riksdagens representant vid EU:s institutioner.

På tjänstemannanivå utgörs den främsta kontakten med Europaparlamentet av riksdagens representant vid EU:s institutioner, som är stationerad i Bryssel och har kontor i Europaparlamentets lokaler. Representanten har uppdrag att följa aktuell EU-politik och hålla riksdagen informerad om händelseutvecklingen inom olika politikområden. Representanten ska också vara en länk till Europaparlamentet och till andra nationella parlament med representation vid EU:s institutioner för att lämna uppgifter om riksdagens EU-arbete och inhämta motsvarande information från dem.

EU-ländernas parlament och Europaparlamentet utbyter även information om behandlingen av EU-ärenden genom webbportalen IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange).

4 Svenska strategier, mål och handlingsplaner

Detta kapitel omfattar strategier, mål och riktlinjer för det svenska EU-samarbetet inom biståndsområdet. Uppföljningen visar följande:

- Aktuella och dokumenterade strategier, mål och handlingsplaner för de svenska prioriteringarna för EU-samarbetet inom biståndsområdet saknas i hög grad. (Avsnitt 4.1.)
- En strategi för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet beslutades av regeringen i april 2007. Den innehåller främst kriterier för att bedöma multilaterala organ. Strategin innehåller vidare förslag om att särskilda strategier för det svenska samarbetet med de viktigaste multilaterala organisationerna. Bland annat uppges att Utrikesdepartementet har ansvar för att ta fram en EU-strategi. (Avsnitt 4.1.)
- Det har tidigare funnits svenska strategier och planer som har återspeglat de svenska prioriteringarna i EU-samarbetet inom biståndsområdet. Det finns positiva erfarenheter av en handlingsplan som har gällt t.o.m. 2006 för svenskt agerande inom EU-samarbetet med Latinamerika. (Avsnitt 4.3.)

4.1 Nuvarande strategier, mål och handlingsplaner

Regeringen beslutade den 3 april 2007 om en strategi för multilateralt utvecklingssamarbete.¹²⁴ Strategin innehåller dels kriterier för att bedöma verksamheter och bidrag till multilaterala organisationer, dels former för den strategiska styrningen och påverkan av dessa organisationer. Som tidigare framgått lämnar Sverige inga särskilda bidrag till EG:s biståndsverk-

¹²⁴ Utrikesdepartementet, Protokoll 2007-04-03 III:2 UD2007/7290/MU.

samhet utan EU:s medlemsstater finansierar biståndet genom medlemsavgiften och medel som utgår till Europeiska utvecklingsfonden enligt en fastställd ordning för fördelningen. Det går därför inte att använda bidragsfördelningen som ett påtryckningsmedel för att få igenom svenska prioriteringar inom EU-samarbetet.

Den beslutade strategin är övergripande och utgör inte en operativ vägledning med t.ex. mål eller riktlinjer för det svenska samarbetet med enskilda multilaterala organisationer inklusive EG. Strategin innehåller förslag om att särskilda strategier för de viktigaste multilaterala organen som Sverige samarbetar med bör utformas. I sammanhanget nämns att Utrikesdepartementet har ansvar för att ta fram en EU-strategi.

Vid intervjuer uppger företrädare för Utrikesdepartementet och Sida att i EU-samarbetet inom biståndsområdet ska de svenska företrädarna i sitt agerande vägledas av dels Sveriges politik för global utveckling, dels den fastställda politiken för humanitärt bistånd. Därutöver saknas i hög grad dokumenterade strategier, mål eller riktlinjer för de svenska prioriteringarna i EU-samarbetet som gäller för biståndsområdet.

Den svenska representationen i Bryssel kommenterade i sitt remissvar på utredningen *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96) bl.a. frågan om strategier för EU-arbetet. Representationen noterade att Sverige under de senaste åren inte hade haft en handbok för arbetet med EG:s utvecklingssamarbete eller strategier för verksamheten.¹²⁵

Information i policyfrågor om EG-biståndet uppmärksammandes vidare i enkätsvar från ambassaderna i samband med att Utrikesdepartementet genomförde en undersökning om kommissionens effektivisering av biståndet och samordningen i fält.¹²⁶ Enkäten besvarades av drygt 50 utlandsmyndigheter, vilket motsvarade ca 85 % av de tillfrågade. Av enkätsvaren framgår att ambassaderna önskade sig ett tätare samarbete med bl.a. Utrikesdepartementet och ökad information i policyfrågor om EG-biståndet. Enligt Utrikesdepartementet skulle departementet arbeta vidare med ambassadernas synpunkter exempelvis när det gällde departementets dialog med ambassaderna om policyfrågor.

Vid intervjuer med bl.a. företrädare för Statsrådsberedningen i september 2006 uppmärksammas att Sverige i biståndssammanhang betraktas som en stor aktör. Tydliga ställningstaganden om hur Sverige vill utveckla EG:s bistånd skulle kunna innebära att man från svenskt håll påverkade EG:s utvecklingssamarbete och det humanitära biståndet i större utsträckning än i dag. Sveriges position som en stor aktör skulle således kunna användas på ett mer aktivt sätt än för närvarande.

¹²⁵ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Utrikesdepartementet, dnr 1520, *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96).

¹²⁶ Utrikesdepartementet, *Sammanställning av enkät om framsteg i effektiviseringen av EG-biståndet, inkl. samordningsfrågor*, Promemoria 2002-09-11.

Det finns exempel på att andra medlemsstater har utformat strategier för EU-samarbetet. Storbritannien har fastställt en strategi för sitt arbete som gällde perioden 2005–2006. Strategin innehåller mål och åtgärder för att nå målen.¹²⁷

Politiken för global utveckling

Riksdagen fattade i december 2003 beslut om en samlad politik för global utveckling (PGU).¹²⁸ I bilaga 7 finns en sammanfattning av politiken. Såväl regeringen som utrikesutskottet har framhållit att EU:s utvecklingssamarbete är en viktig del av Sveriges utvecklingssamarbete, vilket redovisas i propositionen Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling och i samband med riksdagens behandling av denna.¹²⁹ I regeringens proposition uppmärksammades följande områden som rör EU:s utvecklingssamarbete:

- Sverige ska även i fortsättningen vara pådrivande för att öka kvaliteten och effektiviteten i EU:s utvecklingssamarbete.
- Samverkan och samordningen på plats bör stärkas mellan medlemsländerna, med kommissionen och andra aktörer, och en samlad fältrepresentation av EU:s organ bör eftersträvas.
- Bättre styrning av EU:s utvecklingssamarbete behövs för att uppnå det gemensamma målet – ett effektivt och dynamiskt samarbete för global fattigdomsbekämpning.
- Europeiska utvecklingsfonden, EUF, bör inlemmas i EU-budgeten. En förutsättning för en sådan åtgärd var, enligt regeringen, att arbetet med budgeten effektiviserades, att öppenheten värnades samt att samarbetet med enskilda länder och regioner präglades av den syn på utveckling, mångfald och samstämmighet som kännetecknar Cotonouavtalet. Andelen av biståndsvolymen som går till länder under Cotonouavtalet får, enligt regeringen, inte minska.

I propositionen gjorde regeringen inga särskilda kommentarer om kommissionens humanitära bistånd.

Av de ovanstående punkterna framgår att med undantag för inriktningen på fattigdomsbekämpning och att Europeiska utvecklingsfonden borde inlemmas i EU:s budget saknas i hög grad en operativ vägledning för vilka frågor som Sverige ska prioritera i EU-samarbetet. Som tidigare framgått av avsnittet 3.3. har Europeiska utvecklingsfonden inte införlivats i EU:s budget. I stället har en tionde utvecklingsfond skapats.

Vid riksdagens behandling av propositionen ställde sig utskottet bakom regeringens syn på utvecklingssamarbetet inom EU.

¹²⁷ Department for International Development, DIFID, *Working in partnership with The European Union, Strategy on eradicating poverty and achieving the Millennium Development Goals*, 2005.

¹²⁸ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

¹²⁹ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

Politiken för humanitärt bistånd

Regeringens skrivelse med en politik för humanitärt bistånd lämnades till riksdagen i december 2004.¹³⁰ Av skrivelsen framgår att regeringens humanitära politik vägleds av de principer som 16 stater och EG-kommissionen informellt har enats om vid ett internationellt möte om givarpolitik för humanitära insatser 2003.¹³¹

Av skrivelsen framgår att när det gäller EU-samarbetet ska regeringen verka för följande:

- Unionens finansiering av såväl humanitära insatser som dess deltagande med personal och material ska utvecklas i enlighet med de humanitära principerna och till stöd för befintliga multilaterala mekanismer för samordning som leds av FN.
- Unionen vidmakthåller en tydlig och principfast röst i den humanitära debatten, vilket innefattar att unionen inom FN och andra forum verkar diplomatiskt för att stater efterlever sitt ansvar med att bistå nödlidande människor i det egna landets befolkning. Där detta inte sker ska stater ge säkert och obehindrat tillträde till de humanitära organisationerna.

Utskottet värdesatte regeringens redovisning i skrivelsen och konstaterade att den redovisade politiken står i överensstämmelse med den av riksdagen antagna svenska politiken för global utveckling.

Riktlinjer för samarbetsstrategier

En ny form av planeringsinstrument för enskilda länder och regioner, s.k. samarbetsstrategier, vilka ersatte landstrategierna, infördes genom beslutet om politiken för global utveckling. Samarbetsstrategierna ska vara styrande för utvecklingssamarbetet samt även spegla de insatser som Sverige avser att göra inom övriga politikområden.

Strategier är regeringens viktigaste styrinstrument för utvecklingssamarbetet med enskilda länder och i vissa fall regioner. Regeringen utfärdade 2005 riktlinjer för samarbetsstrategierna. När det gäller kopplingarna till EU framgår att strategierna ska innehålla beskrivningar och analyser som omfattar Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet. Även överväganden om bl.a. svensk politik och EU-politik, svenska komparativa fördelar, samverkansmöjligheter samt arbetsfördelning med andra givare ska göras.¹³²

¹³⁰ Skr. 2004/05:52, *Regeringens politik för humanitärt bistånd*, bet. 2004/05:UU11.

¹³¹ *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, 2003.

¹³² Utrikesdepartementet, *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, UD2005/24624/GU.

Hittills har två samarbetsstrategier utarbetats. De omfattar södra Kaukasien och Centralasien. I dessa strategier har kopplingarna till EU-samarbetet och EU-organens insatser behandlats.¹³³ Dessa regioner tillhör samtidigt EU:s närområde.

4.2 Utrikesdepartementets analyser och strategier

Under 1990-talet genomfördes en analys av EU:s bistånd i förhållandet till det svenska dito. På grundval av denna analys fastställdes en strategi för det svenska arbetet. I det följande redovisas de insatser som genomfördes av Utrikesdepartementet under 1990-talet.

Analys i samband med Sveriges EU-inträde 1995

När Sverige blev medlem i EU den 1 januari 1995 genomförde Utrikesdepartementet och de dåvarande biståndsmyndigheterna ett utredningsarbete som syftade till att identifiera dels likheter och skillnader mellan EG:s bistånd och det svenska biståndet, dels vilka frågor som Sverige särskilt borde prioritera i policydiskussionerna inom EU.¹³⁴

I rapporten pekade man på att Sveriges roll och inflytande skulle avgöras av tid och resurser som bl.a. statliga och enskilda organisationer avsatte för att delta i EU-arbetet.

Enligt den genomgång som gjordes i rapporten konstaterade departementet att EG-biståndets mål och prioriteringar i betydande utsträckning överensstämde med de svenska målen. Från svenskt håll förväntades att den syn på utvecklingssamarbetet som Sverige och övriga nordiska länder företräder skulle kunna vinna ytterligare gehör i EU:s gemensamma policy. I rapporten pekade man på ett antal sakfrågor som Sverige särskilt borde prioritera i EU-samarbetet. Dessa frågor var följande:

- Uppmärksamma kvaliteten och effektiviteten i biståndet. Detta innefattade bättre procedurer för planering och genomförande, förstärkt samordning samt bättre utnyttjande av utvärderingar och erfarenhetsanalyser. De erfarenheter som Sverige hade vunnit genom utvärderingar av det bilaterala biståndet och metodutveckling av biståndet borde bli värdefulla för utvärderings- och effektivitetsarbete inom EG-biståndet.
- Integrera miljöhänsyn i alla insatser och se till att medlemsländernas nationella program samordnades i större utsträckning än vad som var fallet.
- Verka för att jämställdhetsfrågorna ges ökad tyngd i samarbetet. (Se även kapitel 8.)
- Stödja demokratiprocesser, en fungerande rättsstat och respekt för mänskliga rättigheter.

¹³³ www.sida.se, februari 2007.

¹³⁴ Utrikesdepartementet, *EU:s bistånd och Sveriges likheter och skillnader*, 1995-01-06.

- Främja en effektivare samordning och hantering av katastrofbistånd och konfliktförebyggande insatser. Sverige borde enligt rapporten verka för att sambanden mellan EG:s kortsiktiga katastrofbistånd och det långsiktiga återuppbyggnadsbiståndet stärks.
- Stödja de sociala sektorerna genom insatser inom områdena hälsovård, utbildning och befolkning.

Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete (1996)

År 1996 fastställde Utrikesdepartementet en svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete som syftade till att vara ett stöd för alla som arbetar med biståndsfrågor i EU-sammanhang.¹³⁵ Strategin innehöll bl.a. riktlinjer för det svenska agerandet, men samtidigt framgick att strategin behöver utvecklas i takt med att de svenska erfarenheterna inom EU ökar och att omvärlden förändras.

Strategin innehöll en redovisning av såväl utgångspunkter för svenskt agerande som prioriterade sektorer och ämnesområden. Därutöver redovisades kvalitets- och effektivitetsfrågor ur både ett övergripande och ett operativt perspektiv. Strategin omfattade mål och ställningstaganden om svenskt agerande för såväl de prioriterade sektorerna och ämnesområdena som kvalitets- och effektivitetsfrågorna. De prioriterade sektorerna och ämnesområdena var:

- utveckling av stöd till fattigdomsbekämpning,
- utveckling av stöd i syfte att främja demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter,
- förstärkt integrering av miljöaspekter,
- förstärkt integrering av jämställdhetsaspekter,
- humanitärt bistånd och konflikthantering,
- effektivisering av stöd till livsmedelssäkerhet och
- effektivare förfarande för stöd till enskilda organisationer.

Det framgår inte av strategin hur länge den var avsedd att gälla.

Utkast till ny svensk strategi 1999

En arbetsgrupp som bestod av personer från Utrikesdepartementet, Sida och den svenska representationen tog fram ett förslag till en ny strategi 1999.¹³⁶ Strategin beslutades emellertid inte av regeringen. Vid intervju med företrädare för Utrikesdepartementet framgår att det saknas kunskap om varför strategin inte blev föremål för beslut.

I underlaget redovisades mål och exempel på svenskt agerande för att främja de önskade förändringarna. Vidare betonades att det var viktigt att de olika processerna hölls samman och att resultatet kontinuerligt följdes

¹³⁵ Utrikesdepartementet, *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*, 1996-11-06.

¹³⁶ Utrikesdepartementet, *Ökad kvalitet och effektivitet i EG:s utvecklingssamarbete – svensk strategi*, 1999-05-17. Reviderad 1999-09-24.

upp i ministerrådet. De svenska prioriteringarna grundades på resultaten av den globala utvärderingen av EG:s bistånd som biståndsministrarna hade beslutat om 1995 och som hade slutförts i slutet av 1990-talet.

4.3 Sidas prioriteringar

Prioriterade frågor 1996

Av en promemoria från 1996 framgår att Sida skulle prioritera ett antal frågor i sitt EU-samarbete. De redovisade förslagen fastställdes sedan genom ett avdelningsbeslut inom Sida.¹³⁷ Prioriteringen syftade till att koncentrera resurserna till några nyckelfrågor och därigenom åstadkomma en effektiv hantering inom Sida av kommissionens projektdokument som Sida behandlade. Avsikten var vidare att få till stånd ett samordnat agerande i rådet och genomförandekommittéerna. Underlaget skulle ligga till grund för överläggningar med Utrikesdepartementet om de svenska prioriteringarna i EG-biståndet.

Sida skulle prioritera de länder som Sida hade ett samarbete med, dvs. svenska programländer. I samband med att Sida utarbetade landstrategier skulle en särskild analys genomföras av EG:s bistånd i ett eller ett par länder för att få fördjupad kunskap om EG:s bistånd. Vidare skulle man driva frågor om en effektivare programplanering av EG:s bistånd och försöka till stånd en översikt över EG:s bistånd på land- och ämnesnivå. En särskild fråga som skulle drivas var fattigdomsriktning. Jämställdhetsmålet skulle vidare uppmärksammas i landstrategiarbetet.

Sidas prioriteringar skedde i början av 1996 dvs. innan regeringen beslutade om den svenska strategin för EU:s utvecklingssamarbete.

Prioriterade frågor efter 1996

Enligt uppgifter vid intervjuer med företrädare för Sida har EU-arbetet inom Sida under en period haft en låg prioritet. Detta förhållande har under de senaste åren förändrats. Regeringsbeslutet om en multistrategi ska, enligt Sida, utgöra en grund för en Sidastrategi för EU-frågor. Beslut om en sådan strategi förväntas före sommaren 2007.¹³⁸

Av Sidas planeringsdokument framgår att Sida avser att i ökad utsträckning försöka påverka kommissionen. De svenska ambassaderna ska vidare få ett ökat stöd för att driva svenska värderingar och perspektiv i samarbetet med kommissionen på plats.¹³⁹ Av Sidas riktlinjer för sin verksamhetsplanering för 2007 framgår att harmoniseringsarbetet i fält har lett till att samspelet med multilaterala organisationer och att påverka bl.a. EG har

¹³⁷ Sida, *Förslag till Sidas agerande inom EU-samarbetet*, Promemoria 1996-03-22 och uppgifter från Sida vid fäktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

¹³⁸ Uppgifter från Sida vid fäktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

¹³⁹ Sida, *Här står vi. Dit går vi*, Färdriktning för Sida, december 2006.

blivit en alltmer integrerad del av Sidas arbete. Sida har för avsikt att förbättra kommunikationen mellan fältet, Sida och Utrikesdepartementet i Stockholm samt de multilaterala organisationerna.¹⁴⁰

Handlingsplan för EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika

Sida utarbetade en handlingsplan för Sveriges agerande inom EU-samarbete med Latinamerika på grundval av ett regeringsuppdrag 2003.¹⁴¹ Planen gällde för perioden 2004–2006, och den skulle, enligt regeringen, bygga vidare på en tidigare plan som gällde för åren 2001–2003. Enligt regeringen skulle utgångspunkten för planen vara de målsättningar som Sverige har för det europeiska utvecklingssamarbetet, men det framgår dock inte vilka målsättningar som åsyftas.

Skälet till regeringens uppdrag var bl.a. att det fanns ett behov av att förbättra samstämmigheten och samordningen mellan alla svenska aktörer och forum.

I handlingsplanen fastställdes prioriteringar och former för ett gemensamt agerande inom Sida i Stockholm, utlandsmyndigheterna i Latinamerika, Utrikesdepartementet och den svenska representationen i Bryssel.¹⁴² I planen saknas dock uppgifter om både hur underlaget har beretts och vem som har fattat beslut om planen. Enligt uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av rapportutkastet fattade dåvarande chefen vid Sidas Latinamerikaavdelning beslut om handlingsplanen. Planen hade beretts med ambassaderna i regionen, representationen i Bryssel, Amerikaenheten och dåvarande enheten för global utveckling vid Utrikesdepartementet, den dåvarande multilaterala enheten vid Sida och berörda geografiska enheter vid Sida.¹⁴³

Sidas plan syftade till att medverka till en effektivisering av EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika, dels i enlighet med den övergripande svenska policyn och prioriteringarna, dels genom att göra en prioritering av länder och tematiska områden. Inte heller Sida specificerar vad som avses med ”den övergripande svenska policyn och prioriteringarna”.

Av planen framgick vidare vilka länder som Sida prioriterade i Latinamerika under perioden. Därutöver redovisades prioriterade frågor där även ansvariga aktörer identifieras. De prioriterade frågorna var

- att dels påverka, dels följa upp EG:s landstrategier,
- givarsamordning och fredsprocessen i Colombia,
- framtagandet av en ny ALA-förordning och

¹⁴⁰ Sida, *Mål och riktlinjer för Sidas verksamhetsplanering 2007*, budgetunderlag för 2008–2010 och årsredovisning för 2006, 2006-09-06.

¹⁴¹ Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, UD2003/66720/GU.

¹⁴² Sida, *Handlingsplan för agerandet inom EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika 2004–2006*.

¹⁴³ Uppgifter av Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26, Sida beslutsdatum 2004-04-01, beslutsnr RELAS59/04, dnr RELA 2003-1499.

- biregionala samarbetsprojekt.

Därutöver redogör Sida för formerna för det svenska agerandet. Där uppmärksammas att Sverige har många kontakter med EG i utvecklingssamarbetet, och det var därför av yttersta vikt att det råder en samstämmighet i budskapen från Sida, Utrikesdepartementet och representationen i Bryssel. I planen identifierar Sida vilken arbetsfördelning som skulle eller borde gälla för både Sidans och Utrikesdepartementets agerande inom EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika. Exempelvis nämndes att samordningsmöten borde hållas mellan berörda enheter inom Sida och Utrikesdepartementet två gånger per år.

Utrikesdepartementet uppger att handlingsplanen har haft positiva effekter. Den har bidragit till att höja kompetensen om EG-biståndet i Latinamerika. EU-arbetet har underlättats för ansvariga personer vid såväl Sida som Utrikesdepartementet. Därutöver har kontakterna med representationen i Bryssel och fältet förbättrats. Möjligheterna för fältet att påverka kommissionens bistånd har därigenom ökat. EU-frågorna har genom handlingsplanen blivit mer uppmärksammade.¹⁴⁴

I nuläget finns, enligt departementet, inga planer på att ta fram en ny handlingsplan för EU-samarbetet i Latinamerika beroende på de nya biståndsinstrument som gäller fr.o.m. den 1 januari 2007. (Se vidare i kap. 2.) Det finns inte längre behov av en särskild handlingsplan för gemenskapens bistånd till Latinamerika. Frågorna kommer även i fortsättningen att diskuteras i både de löpande kontakterna och de reguljära samråden som sker varje halvår mellan Utrikesdepartementets Amerikaenhet och Sidans Latinamerikaavdelning.

5 Ansvarsförhållanden i Sverige

I detta kapitel beskrivs ansvarsfördelningen i det svenska EU-arbete som rör EU:s utvecklingssamarbete och det humanitära biståndet. Av redovisningen framgår följande:

- Regeringen är ansvarig för att utforma Sveriges EU-politik. Svenska ska uppvisa en samordnad och förankrad politik. (Avsnitt 5.1.)
- Inom Regeringskansliet är Utrikesdepartementet ansvarigt för att bereda frågor som rör EU:s biståndspolitik. Statsrådsberedningen samordnar de svenska ställningstagandena i Coreper. Finansdepartementet berörs av frågorna som rör EG:s budget. (Avsnitt 5.2.)
- Inom Utrikesdepartementet samordnar UD-MU/EU frågor om EU:s biståndspolitik. Ansvarig geografisk eller funktionell enhet inom departementet svarar för det materiella innehållet i de svenska ställningstagandena. Övriga EU-frågor inom departementet samordnas av UD-EU. (Avsnitt 5.2.)

¹⁴⁴ Uppgifter av Utrikesdepartementet vid fäktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

- Vid Utrikesdepartementet saknas en funktion som har överblick över eller samordningsansvar för det samlade svenska arbetet i kommissionens arbetsgrupper inom biståndsområdet. Det innebär att det saknas både överblick och samordning av det svenska arbetet i genomförandekommittéer och expertgrupper. (Avsnitt 5.2.)
- Utrikesdepartementet beslutade i december 2006 om riktlinjer som bl.a. rör ansvarsförhållandet mellan departementet och Sida gällande att företräda Sverige i genomförandekommittéer och expertgrupper i EU-samarbetet inom biståndsområdet. Det saknas dock riktlinjer för den samverkan som sker mellan Sveriges företrädare i fält och kommissionen. Fältorganisationen har en särskilt viktig uppgift i samband med utformningen av EG:s landstrategier som styr genomförandet av insatserna. (Avsnitt 5.3.)
- Det finns ett förslag i den av regeringen nyligen beslutade svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete om att genomföra en översyn av arbetsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida vad gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet. (Avsnitt 5.2.)

5.1 Ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna

Av regeringsformen (RF) framgår bl.a. att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanstatliga organisationer. Det är också regeringen som företräder Sverige i sådana sammanhang.

Regeringen är ansvarig för att utforma Sveriges EU-politik, vilket framgår av regeringens proposition för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.¹⁴⁵ Av propositionen framgår även att regeringen har det yttersta ansvaret för beredning av frågor som rör förhandlingspositioner och instruktioner för dem som företräder Sverige i olika EU-organ. För att få största möjliga gehör för sin position i kommissionens arbete med att utforma förslag, som i beredning inför beslut i Europeiska rådet, är det, enligt regeringen, av avgörande betydelse att Sverige visar upp en väl samordnad och förankrad politik i EU-samarbetet. Konstitutionsutskottet delade, i sitt yttrande till utrikesutskottet, regeringens bedömning.¹⁴⁶

5.2 Ansvarsförhållanden inom Regeringskansliet

För EU-arbetet i Sverige gäller generellt att frågor som rör flera departement ska beredas gemensamt. Statsrådsberedningen, EU-enheten inom Utrikesdepartementet och Finansdepartementets budgetavdelning ska, enligt den fastställda beredningsordningen, alltid höras. Det är därför flera departement

¹⁴⁵ Prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.

¹⁴⁶ Prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*, bet. 1994/95:UU5.

tement som berörs av frågor som rör Sveriges förhållande till EU när det gäller utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Enligt regeringens uppgiftsfördelning ska berörda statsråd vid Utrikesdepartementet svara för att departementets EU-frågor inom biståndsområdet bereds på ett ändamålsenligt sätt.¹⁴⁷

Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet ansvarar för frågor som rör Sveriges utvecklingssamarbete, vilket också omfattar beredning av och ställningstagande som rör EU:s biståndspolitik. Därutöver är departementet ansvarigt för Sida och de 104 utlandsmyndigheterna inklusive Sveriges ständiga representation i Bryssel som är Sveriges största utlandsmyndighet. EU-representationens uppgift är att se till att svenska intressen får så stor genomslagskraft i EU som möjligt.

Representationen är en förhandlingsorganisation. Handläggare och chefer vid EU-representationen deltar i det dagliga förhandlingsarbetet i rådet, i rådets arbetsgrupper och i Coreper, de ständiga representanternas kommitté. När det gäller utvecklingssamarbetet är det ovanligt att personer från Utrikesdepartementets enheter deltar vid förhandlingarna. Inom andra områden förekommer det att tjänstemän från departementen medverkar. En annan viktig uppgift för representationen är att bidra med analyser och bedömningar till Regeringskansliet i Stockholm.

Inom Utrikesdepartementet finns en EU-enhet, UD-EU, som ska bistå Statsrådsberedningen med kontaktmannaskap i EU-frågor i Regeringskansliet. Detta innebär bl.a. att svara för att Sverige har ett samordnat agerande i EU:s beslutsprocesser. UD-EU ska, enligt gällande riktlinjer, också samordna departementets interna beredning av dessa frågor. Enligt uppgifter från företrädare för Utrikesdepartementet samordnar dock inte UD-EU frågor som rör EU:s biståndspolitik.

Samordningen av frågor som rör EU:s biståndspolitik görs av en särskild EU-grupp inom enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, UD-MU/EU. Gruppen samordnar utvecklingssamarbetet inom främst de två rådsarbetsgrupperna, allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen som hanterar frågor som rör länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet. EU-gruppen samordnar främst beredningen av instruktioner till förhandlingarna inför möten i dessa rådsarbetsgrupper. Respektive geografisk eller funktionell enhet inom departementet har ett sakansvar för beredning av de frågor som ska behandlas i rådsarbetsgrupperna. Om det exempelvis gäller utvecklingssamarbetet i ett land på Balkan svarar den funktionella gruppen vid enheten för Östeuropa och Centralasien för att bereda instruktionen.

¹⁴⁷ Cirkulär 3, 2006, *Riktlinjer för beredning inom Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.*

Vid Utrikesdepartementet saknas dock en samordningsfunktion som har överblick över eller samordningsansvar för det svenska arbetet i kommissionens arbetsgrupper inom biståndsområdet. Att samordna arbetet inom genomförandekommittéer och expertgrupper ingår inte i departementets samordningsansvar, enligt uppgifter vid intervju med företrädare för Utrikesdepartementet.

I april 2007 beslutade regeringen om en svensk strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet. I strategin finns ett förslag om att Utrikesdepartementet bör göra en översyn av arbetsfördelningen mellan departementet och Sida när det gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Under hösten 2006 har Utrikesdepartementet inrättat fyra tjänster med syfte att förbättra styrningen och uppföljningen av det svenska biståndet. De personer som har rekryterats ska arbeta med att stärka och utveckla Utrikesdepartementets arbete med mål- och resultatstyrning. Vidare ingår planerings- budget- och uppföljningsarbete i det multilaterala utvecklingssamarbetet vilket även omfattar EU-biståndet. Tjänsterna har placerats i Bryssel, New York och Stockholm.

Statsrådsberedningen

Statsrådsberedningen ansvarar för att samordna och utveckla den svenska EU-politiken.¹⁴⁸ Samordningsarbetet innebär att övergripande politiska prioriteringar för det svenska agerandet i EU fastställs samt att fackdepartementens arbete i rådet samordnas enligt fastställda prioriteringar. Statssekreteraren för EU-frågor i Statsrådsberedningen leder den löpande samordningen av EU-arbetet. Statsministerns statssekreterare är ordförande i EU-beredningen som består av samtliga statssekreterare.

Statsrådsberedningens ansvar omfattar främst att samordna beredningen av instruktioner till de svenska företrädarna i Coreper och rådsarbetsgrupperna. På tjänstemannanivå bevakas framför allt att de svenska ståndpunkterna stämmer överens med ställningstaganden inom andra områden. Enligt uppgifter vid intervju med företrädare för Statsrådsberedningen är avsikten att hålla samman frågor som rör utvecklingssamarbetet och utrikespolitiken och för att åstadkomma ett samstämmigt svenskt agerande inom de olika rådsarbetsgrupper som hanterar dessa frågor.

Vid intervjuer har framgått att vid beredningen på tjänstemannanivå är det ovanligt att Statsrådsberedningen har synpunkter på de svenska ståndpunkterna när det gäller utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Detta förhållande beror i hög grad på att de frågor som behandlas i rådsarbetsgrupperna vanligtvis är av en teknisk natur, t.ex. hur budgetsystem och kommittéväsendet ska utformas. Frågor som rör det humanitära biståndet har ingen egen rådsarbetsgrupp. Av denna anledning kan frågor som har kopplingar till det humanitära arbetet kan komma upp i olika

¹⁴⁸ www.regeringen.se, 2006-10-13.

arbetsgrupper. I detta sammanhang försöker Statsrådsberedningen bevaka att berörda enheter får information i frågan så att de kan delta i beredningen av instruktioner.

Förutom att samordna EU-frågor ska även Statsrådsberedningen svara för att ”leda tankearbetet kring unionens långsiktiga utveckling”. Enligt uppgifter vid intervju med företrädare för Statsrådsberedningen framgår att många frågor som rör EU:s utvecklingssamarbete och det humanitära biståndet är komplicerade eftersom medlemsstaterna har skilda uppfattningar om vikten av utvecklingssamarbete, och de har olika intressen i frågan. På tjänstemannanivå har Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet fört diskussioner om de svårigheter som kommissionen har att omsätta sin policy för utvecklingssamarbetet i praktiken, eftersom medlemsstaterna inte har samma syn på och intresse för att utveckla EU:s biståndspolitik är det svårt att skapa ett ordentligt tryck på kommissionen.

Statsrådsberedningen är inte inblandad i någon eventuell beredning av frågor som hanteras av genomförandekommittéer eller expertgrupper. De får heller ingen information om de frågor som behandlas inom dessa grupper.

Finansdepartementet

Finansdepartementets budgetavdelning har ett granskningsansvar för bl.a. frågor som har konsekvenser för EG:s budget. Om förslag har betydande budgeteffekter eller samhällsekonomiska konsekvenser deltar departementet på ett tidigt stadium i beredningen av sådana frågor.

Finansdepartementet berörs främst av frågor som rör utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet inom ramen för sitt ansvar för EG:s årsbudget. Departementet koordinerar och bereder de svenska positionerna när det gäller kommissionens förslag till budget.

5.3 Sidas uppgifter och organisation för EU-samarbetet

Av instruktionen för Sida framgår att Sida ska, i den omfattning som regeringen beslutar, medverka i utvecklingssamarbetet genom EU och internationella organisationer.¹⁴⁹

I sitt regleringsbrev för Sida 2007 preciserar regeringen Sidas uppgifter när det gäller deltagande i utvecklingssamarbetet i EU enligt följande:

Sida skall delta i verkställighetskommittéer inom EU:s internationella utvecklingssamarbete, samt delta i styrelsearbetet för European Agency for Reconstruction (EAR). Sida biträder UD i arbetet med den humanitära verkställighetskommittén (HAC). Huvudansvaret för den övergripande politiska styrningen och för att utse svenska representanter

¹⁴⁹ SFS 1995:869 (senast ändrad 15 september 2005), *Förordning med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*.

ligger på UD. Arbetsfördelningen vad gäller arbetet i verkställighetskommittéerna skall ytterligare preciseras, bl.a. i syfte att möjliggöra en god arbetsplanering.¹⁵⁰

I ett tidigare regleringsbrev 2006 uppgav regeringen att Sida ”skall tillsammans” med Utrikesdepartementet delta i verkställighetskommittéer inom EU:s internationella utvecklingssamarbete samt i styrelsearbetet för European Agency for Reconstruction (EAR).¹⁵¹ För 2005 angav regeringen att Sida ”skall” delta i verkställighetskommittéer.¹⁵²

Därutöver har Utrikesdepartementet i december 2006 beslutat om särskilda riktlinjer för Sidas arbete i genomförandekommittéer, expertgrupper och övriga grupper i internationella processer och institutioner.¹⁵³ Dessa riktlinjer framgår av bilaga 5. I riktlinjerna tydliggörs ansvarsfördelningen mellan departementet och Sida i fråga om Sveriges deltagande i EU-samarbetet.

Under det senaste året har således regeringen preciserat Sida uppgifter i EU-samarbetet i såväl regleringsbrev som i särskilda riktlinjer.

Sedan 2005 ansvarar policy- och metodavdelning (POM) vid Sida för att integrera och samordna EU-arbetet inom myndigheten. Vid avdelningen finns en verksgemensam rådgivare för EU-frågor som bl.a. inom ramen för ett internt EU-nätverk samordnar EU-frågorna. Tjänsten inrättades 2005. Därutöver finns EU-samordnare på respektive regionavdelning för Afrika, Europa, Latinamerika och Asien. Vid avdelningarna för Latinamerika och Asien finns sammantaget en tjänst som EU-samordnare. Placeringen av EU-samordnare vid regionavdelningarna syftade till att föra in EU-arbetet i de avdelningar som har sakkunskap och att förbättra kontakterna mellan det bilaterala och det multilaterala biståndet.

Inom i stort sett hela myndigheten bedrivs, enligt uppgifter vid intervjuer, ett arbete som ofta är relaterat till EU-samarbetet. Sidatjänstemän deltar i kommissionens arbetsgrupper. Personal vid Sidas fältkontor är vidare involverade i diskussionerna med kommissionens delegation på plats.

De förändringar som gjordes inom Sida 2005 var ett resultat av en intern översyn som Sida gjorde av sitt multilaterala arbete under 2005. Enligt uppgift vid intervjuer med företrädare för Sida fortsätter arbetet med att integrera EU-arbetet inom myndigheten. Policy- och metodavdelningen har bl.a. uppdragit åt en konsult att i samband med detta arbete ta fram ytterligare underlag för det fortsatta arbetet.¹⁵⁴ Av konsultrapporten,

¹⁵⁰ Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Regeringsbeslut 2006-12-21.

¹⁵¹ Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-09-14.

¹⁵² Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-01-12. samt *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-09-14.

¹⁵³ Utrikesdepartementet, *Sveriges deltagande i de genomförandekommittéer som faller inom UD:s ansvarsområde*, Promemoria 2006-12-21.

¹⁵⁴ Anders Karlsson, *Way forward in the Further Integration of EU/EC Aspects in Sidas Work*. 19th June 2006.

som presenterades 2006, framgår att Sidas samarbete med EU:s institutioner varierar när det gäller både innehåll och struktur. Avdelningen Europa har utvecklat ett nära samarbete med enheten för Östeuropa och Centralasien vid Utrikesdepartementet och fältet. Även inom det humanitära området finns, enligt rapporten, ett bra samarbete med Utrikesdepartementet.

Av rapporten framgår vidare att fältet har en nyckelroll när det gäller att utveckla och stärka EU-aspekterna i Sidas arbete. Vidare uppmärksammades att det fanns en bristande motivation vid en del ambassader när det gällde att hantera frågor som rör EU-samarbetet. Skälet till detta är, enligt rapporten, att EU-relaterade frågor inte har prioriterats inom Sida. EU-frågor har därför inte uppfattas som ett naturligt inslag i arbetet. Enligt rapporten skulle det behövas en långsiktig plan för arbetet som underlättar integreringen av EU-frågorna. I rapporten förutses också en ökad arbetsbelastning för ambassaderna eftersom både medlemsländernas inflytande i programmeringen stärks och rapporteringskrav om EG-biståndet förväntas.

Som framgått av kapitel 4 avser Sida att dels fastställa en EU-strategi under 2007, dels öka stödet till ambassaderna i EU-samarbetet.

5.4 Samordningen mellan Utrikesdepartementet och Sida

I Sidas instruktion anges att det ska finnas en särskild samrådsgrupp för utbyte av erfarenheter och information i ärenden som rör katastrofbistånd.¹⁵⁵ Denna grupp hanterar även frågor som rör kommissionens humanitära bistånd. I gruppen ingår representanter från Utrikesdepartementet och Sida. Enligt uppgift vid intervjuer träffas sakansvariga för det humanitära biståndet vid Sida och Utrikesdepartementet varje månad.

När det gäller utvecklingssamarbetet saknas motsvarande precisering i instruktionen. Däremot har UD-MU/EU, Utrikesdepartementets enhet för Östeuropa och Centralasien, UD-EC, och Sidas EU-nätverk haft återkommande möten var tredje månad. Vid dessa tillfällen har departementet redogjort för aktuella frågor under respektive ordförandeskap och prioriterade frågor i rådsarbetet. Vidare har man vid dessa möten definierat Sidas uppgifter i EU-samarbetet. Under senare tid har även UD-EU engagerat sig i arbetet. Enligt Sida har detta stärkt hela EU-samarbetet.¹⁵⁶

Utrikesdepartementet framhåller i en promemoria i december 2006 att Sverige eftersträvar ett nära samband mellan policyutvecklingen och genomförandet inom EU-samarbetet, vilket innebär att det behövs en tydlig koppling mellan Sveriges agerande i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer. Sammantaget kräver detta en samverkan och samordning mellan berörda delar av Utrikesdepartementet, Sida, EU-representationen och de svenska utlandsmyndigheter som kommer i kontakt med kommis-

¹⁵⁵ SFS 1995:869 (senast ändrad 15 september 2005), *Förordning med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)*.

¹⁵⁶ Uppgifter från Sida vid fäktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

sionens verksamhet i tredjeland.¹⁵⁷ I bilaga till promemorian finns riktlinjer som tagits fram när det gäller ansvarsfördelningen mellan departementet och Sida, som även omfattar samråd och samverkan mellan berörda aktörer. I bilaga 5 finns dessa riktlinjer. Av bilagan framgår att riktlinjerna omfattar både genomförandekommittéer och expertgrupper. Däremot saknas riktlinjer för de svenska utlandsmyndigheternas samråd med kommissionens delegationer på plats.

I olika sammanhang har tidigare uppmärksammats att det finns en bristande samordning och oklar ansvarsfördelning mellan Utrikesdepartementet och Sida för bl.a. det svenska deltagandet i EU inom utvecklingssamarbetet. Sida har i sin översyn uppmärksammat att det saknades ett tydligt mandat för Sida att representera Sverige i tre genomförandekommittéer – EUF, ALA och MED.¹⁵⁸ Sida menade att ansvarsfördelningen och samordningen mellan Utrikesdepartementet och Sida var bristfällig. Detta förhållande kunde, enligt rapporten, leda till bristande överensstämmelse och motsägelsefulla budskap i EU-arbetet. Även i en konsultrapport som har utarbetats inom ramen för Sidas fortsatta arbete med att integrera EU-frågor bekräftas detta förhållande.¹⁵⁹

5.5 Företrädare för Sverige

I EU-arbetet inom biståndsområdet svarar Utrikesdepartementet för rådsarbetet medan Sida ofta har företrätt Sverige i genomförandekommittéer. Sidas delegationer i fält svarar för kontakter och samråd med kommissionens delegationer på plats.

I bilaga 6 finns en redovisning av Sveriges företrädare i genomförandekommittéer inom biståndsområdet. Av bilagan framgår att Sida har representerat Sverige i sex av elva genomförandekommittéer 2006. Utrikesdepartementet har företrätt Sverige i fyra kommittéer och Finansdepartementet i en kommitté. I dessa kommittéer har Sida-tjänstemän varit bisittare.

Den 1 januari 2007 fick EU nya finansiella instrument för biståndspolitik. I samband med att dessa träder i kraft har ett motsvarande antal nya genomförandekommittéer inrättats.

Fram till årsskiftet 2006/07 har arbetsfördelningen mellan Regeringskansliet och Sida fungerat på följande sätt. I de genomförandekommittéer där Sida har ingått tillsammans med Utrikesdepartementet eller Finansdepartementet har departementet haft ”första stolen” och lett arbetet. Enligt uppgifter vid intervjuer har Utrikesdepartementet haft första stolen i de kommittéer där politiska bedömningar behöver göras.

¹⁵⁷ Utrikesdepartementet, *Sveriges deltagande i de genomförandekommittéer som faller inom UD:s ansvarsområde*. Promemoria 2006-12-21.

¹⁵⁸ Sida, *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172.

¹⁵⁹ Anders Karlsson, *Way forward in the Further Integration of EU/EC Aspects in Sidas Work*, 19 th June 2006.

Enligt 20 § 2 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet delegeras befogenheten till departementen att utse svenska regeringsföreträdare vid förhandlingar inom ramen för EU. Departementen ska också föreslå och utse Sveriges representanter i kommittéer under kommissionen. Ett departementsbeslut som rör tillsättning av svenska representanter ska innehålla följande uppgifter:

- genomförandekommitténs namn,
- rättsakten där genomförandekommitténs mandat nämns och
- namnen på de svenska representanterna och anställningsmyndighet.
- Resultatet av denna uppföljning visar att tillsättning av svenska företrädare i genomförandekommittéer inte alltid har föregåtts av ett formellt beslut i enlighet med Regeringskansliets instruktion. Utrikesdepartementet uppger att beslutsrätten varit delegerad till ansvarig chef som avgör vem som representerar Sverige vid möten.¹⁶⁰

I ett fall har företrädare för Utrikesdepartementet redogjort för den dåvarande arbetsfördelningen när det gäller det humanitära biståndet som bereds av HAC-kommittén. Sverige företräds av Sida vid de regelbundna kommittémötena, då frågor av biståndsteknisk karaktär avhandlas. Vid de så kallade informella HAC-mötena då bl.a. policyfrågor behandlades representeras Sverige av Utrikesdepartementet. Den dåvarande arbetsfördelningen mellan departementet och Sida grundades på de riktlinjer som regeringen har fastställt för Sidas arbete för humanitärt bistånd. Av riktlinjerna framgår följande:

Att bidra till uppbyggnaden och utvecklingen av EU:s humanitära biståndspolitik är en viktig fråga för regeringen. Sida skall bistå i detta arbete. ... Sida skall stödja Utrikesdepartementet i det löpande samrådet mellan EU-kommissionen och unionens medlemsstater om unionens gemensamma humanitära verksamhet.¹⁶¹

På grundval av dessa riktlinjer har departementet inte ansett att det behövs ett särskilt departementsbeslut för den Sidatjänsteman som representerade Sverige i HAC-kommittén.

6 EU-arbetet i Sverige – beredning och återrapportering

I detta kapitel redovisas hur Utrikesdepartementet och Sida bereder frågor och återrapporterar resultat från EU-samarbetet inom biståndsområdet. Resultat från uppföljningen visar följande:

¹⁶⁰ Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

¹⁶¹ Regeringsbeslut UD2004/60685/GS, bilaga 1.

- Utrikesutskottet har uppmärksammat att genomförandekommittéer både fattar bindande beslut och förvaltar betydande budgetmedel varför riksdagen bör följa utvecklingen inom kommittologin. (Avsnitt 6.1.)
- Riksdagen beslutade 2001 om att ge regeringen till känna att den borde redovisa en förteckning över kommissionens expertgrupper och genomförandekommittéer för riksdagen. Regeringen har för riksdagen redovisat en förteckning över genomförandekommittéer men den innehåller vissa fel. En förteckning över svenska deltagare i expertgrupper har inte lämnats. Utrikesdepartementet uppger att departementet ska ta fram en sådan förteckning. Sida har däremot förtecknat vilka Sidatjänstemän som deltar i såväl expertgrupper som genomförandekommittéer. (Avsnitt 6.3.)
- Ansvarigt departement ska lämna instruktioner till svenska företrädare i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer före möten, och resultat ska återrapporteras. Denna ordning tillämpas för rådsarbetsgrupper. För genomförandekommittéer har inte instruktioner lämnats regelmässigt. Resultat har inte alltid återrapporterats. (Avsnitten 6.4 och 6.8.)
- Utrikesdepartementet och företrädare för kommissionen har olika uppfattningar om deltagare i expertgrupperna deltar i personlig kapacitet eller företräder medlemsstatens regering. Det är därför oklart om riktlinjer har gällt för expertgrupper. I december 2006 har departementet beslutat om riktlinjer för expertgrupperna. (Avsnitten 6.4 och 6.8.)
- Generella återrapporteringskrav från regeringen om Sidas deltagande i EU-samarbetet har saknats fram till 2006. Sidas återrapportering för 2006 har inte varit fullständig. (Avsnitt 6.8.)
- Kommissionens delegationer ska samråda med medlemsstaternas representanter på plats. Samrådet i fält är en viktig möjlighet att påverka kommissionen. När frågorna har nått genomförandekommittéerna för beslut är det svårt att ändra förslagen. De svenska företrädarna på plats anser att de kan påverka kommissionen och att samarbetet fungerar bra. Svenska företrädare har inte haft några riktlinjer för samarbetet med kommissionen. (Avsnitt 6.5.)

6.1 Utgångspunkter

Utgångspunkten för redovisningen i detta kapitel är riksdagens ställningstaganden i samband med beslutet om Sveriges medlemskap i EU. Såväl regeringen som riksdagen lyfte fram att för att Sverige ska få största möjliga gehör för sina synpunkter inom unionen var det väsentligt att Sverige visar upp en samordnad och väl förankrad politik.¹⁶²

¹⁶² Prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*, bet. 1994/95:UU5.

Som tidigare har nämnts har Riksdagskommittén behandlat bl.a. riksdagens beredning av EU-frågor.¹⁶³ I detta sammanhang uppmärksammade utrikesutskottet i ett yttrande till kommittén frågan om kommittologin¹⁶⁴ som utskottet hade studerat under ett par år i projektför.¹⁶⁵ Utskottet pekade på att kommittologin är omfattande och årligen fattar ett stort antal bindande beslut. På vissa områden förvaltar kommittéerna betydande budgetmedel. Enligt utskottets mening fanns det starka skäl för riksdagen att känna ett ansvar för att följa utvecklingen även inom den del av EU:s samarbete som rör kommittologin och dess verksamhet. Mot denna bakgrund har de bestämmelser som gäller för de tjänstemän som företräder Sverige inom EU-samarbetet och hur de tillämpats undersökts.

För allt samarbete inom EU gäller att de tjänstemän som är utsedda att företräda Sverige i olika arbetsgrupper inom EU för den svenska regeringens talan oavsett om man arbetar vid en myndighet eller inom Regeringskansliet. Det finns därför riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas.¹⁶⁶ Av riktlinjerna framgår att varje departement förutsätts att inom sitt ansvarsområde hålla sig väl underrättat om vad som behandlas inom rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer och kommissionens expertgrupper. Om det är möjligt ska respektive departement också hålla kontakten med de svenskar som deltar i arbetet. Därutöver finns även en handbok för EU-arbetet som dock enbart gäller för Regeringskansliets arbete.¹⁶⁷

Av handboken framgår bl.a. att för att få inflytande i unionen är det dels viktigt att påverka kommissionen på ett tidigt stadium, dels att arbeta på många fronter, genom kontakter med kommissionen, Europaparlamentet, övriga medlemsstater och genom kontakter med svenska tjänstemän vid institutionerna. I det svenska EU-arbetet svarar myndigheterna i huvudsak för insatser inom grupper och kommittéer under kommissionen medan departementen främst svarar för ministerrådsarbetet, dock med omfattande biträde från myndigheterna.¹⁶⁸ Detta förhållande innebär att det behövs ett väl fungerande samspel mellan ansvarigt departement och berörda myndigheter för att uppnå goda resultat i arbetet.

Den svenska representationen i Bryssel konstaterade 2002 att det finns ett antal regler om hur beredningen ska ske gällande det svenska EU-arbetet. Representationen konstaterade dock att beredningen av EU-frågor när

¹⁶³ Framställning 2005/06:RS3.

¹⁶⁴ Begreppet kommittologi syftar på det system för beslutsfattande inom EU som innebär att kommissionen fattar beslut om hur EU:s politik ska genomföras. I beslutsprocessen deltar kommittéer huvudsakligen bestående av tjänstemän från medlemsstaterna.

¹⁶⁵ Yttrande 2005/06:UU4y.

¹⁶⁶ Cirkulär 3, *Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.*, Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer*, Cirkulär 13, *Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd*.

¹⁶⁷ Regeringskansliet, *Handbok för EU-arbetet*, december 2004.

¹⁶⁸ Ansvarskommittén, *Ang: EU:s påverkan på svensk statsförvaltning*, Underlags-PM 2003-06-11.

det gällde utvecklingssamarbetet vanligtvis inte sker i enlighet med EU-cirkulären. Representationen påpekade att orsakerna till detta förhållande borde undersökas särskilt.

Vidare pekade representationen på att ett närmare samspel och en bättre samordning mellan arbetet i expertgrupper, rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer ytterligare kunde förbättra Sveriges agerande visavi EG:s utvecklingssamarbete, och främja ett koherent agerande. Detta förutsätter förbättrade rutiner i samarbetet mellan olika delar av Utrikesdepartementet och underlydande myndigheter, i synnerhet Sida, i EU-arbetet.¹⁶⁹

6.2 Resultat från utredningar och forskning m.m.

Statskontoret konstaterade i en rapport från 2000 att det sker en omfattande samordning mellan departement och myndigheter i det svenska EU-arbetet.¹⁷⁰ Denna samordning har ofta en informell karaktär. En muntlig och informell beredning är, enligt Statskontoret, ofta ändamålsenlig för att svenska positioner snabbt och smidigt ska tas fram i olika EU-frågor. Statskontoret menade dock att det finns motiv för att instruktioner och återrapporteringar borde vara skriftliga och väl dokumenterade. Skriftlig dokumentation ger möjligheter att få insyn i förhandlingsarbetet och att resultatet av förhandlingarna kan spridas i en vidare krets.

I rapporten drog Statskontoret vissa slutsatser om det svenska arbetet inom EU. Statskontoret ansåg att det var viktigt för Sverige att följa utvecklingen av den omfattande och föränderliga reformprocess som pågick när det gällde EG:s utvecklingssamarbete. Statskontoret framhåller vikten av ett samstämt svenskt agerande i olika genomförandekommittéer samt mellan genomförandekommittéer och rådets arbetsgrupper. Statskontoret föreslog bl.a. att regeringen skulle se över ansvarsfördelningen i förhandlingsarbetet mellan Regeringskansliet och Sida samt att förmerna för samordning och instruktionsgivning borde skärpas. Någon sådan översyn har regeringen emellertid inte genomfört.

Statskontoret har även i en promemoria från 2003 uppmärksammat att regeringen har saknat en heltäckande bild över det svenska deltagandet i genomförandekommittéer och därmed inte har haft full insyn i en stor del av det svenska EU-arbetet.¹⁷¹

I en statsvetenskaplig avhandling från 2006 behandlas frågan om bl.a. de svenska tjänstemännens inflytande i förhandlingsarbetet inom EU.¹⁷² Av avhandlingen framgår att regeringens direktiv till tjänstemän som förhandlar för Sveriges räkning i Bryssel är bristfälliga. De instruktioner som

¹⁶⁹ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Utrikesdepartementet, dnr 1520, *En rättvisare värld utan fattigdom (SOU 2001:96)*.

¹⁷⁰ Statskontoret, *Att verka inom EU*, rapport 2000:48.

¹⁷¹ Ansvarskommittén, *Ang: EU:s påverkan på svensk statsförvaltning*, Underlags-PM 2003-06-11.

¹⁷² Thomas Larue, Agents in Brussels, *Delegation and democracy in the European Union*, Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet, skriftserie 2006:01.

Regeringskansliet utarbetar bygger, enligt avhandlingen, i hög grad på tjänstemännens information och det förekommer att tjänstemännen skriver sina egna instruktioner. Få instruktioner arkiveras så att man i efterhand kan få insyn och utkräva ansvar. Enligt avhandlingen ökar de informella kontakterna mellan förhandlare och Regeringskansliet. En stor del av korrespondensen mellan dem sker via e-post och mobiltelefon i stället för att standpunktspromemorier utarbetas och översänds. Forskaren menar att granskningen av förhandlingsresultatet är både outvecklad och svag vilket kan leda till ett hot mot demokratin eftersom förhandlingarna ofta leder till EU-lagstiftning inom olika områden.

6.3 Förteckning över arbetsgrupper och företrädare

Riksdagen beslutade 2001 om att ge regeringen tillkänna att den borde redovisa för riksdagen en förteckning över kommissionens expert- och verkställighetskommittéer.¹⁷³

Av gällande riktlinjer för det svenska EU-arbetet från 2006, framgår att det ska finnas en aktuell förteckning över de genomförandekommittéer som finns inom departementets ansvarsområde. Enligt riktlinjerna ska UD-EU regelbundet, i början av varje år, få en uppdaterad lista från varje departement. Enligt uppgift vid intervjuer har ansvaret för att tillhandahålla en aktuell förteckning över genomförandekommittéer överförts från UD-EU till Statsrådsberedningen.

Med undantag för de krav som ställs om att det ska finnas en förteckning över genomförandekommittéer saknas i riktlinjerna krav när det gäller övriga arbetsgrupper.

Genomförandekommittéer

Regeringen har en förteckning över genomförandekommittéer som tillställs riksdagen. Denna publiceras emellertid inte på t.ex. regeringens hemsida eller i riksdagstrycket. Som framgått av kapitel 2 publicerar kommissionen en förteckning över kommittéerna i årliga rapporter som tillsänds Europaparlamentet och rådet. I denna uppföljning har vi jämfört de befintliga förteckningarna över genomförandekommittéer inom biståndsområdet. Jämförelsen visar att kommissionens och Regeringskansliets förteckningar som avser utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet skiljer sig åt. En kommitté, AENEAS-kommittén, saknas i Regeringskansliets förteckning. Dessutom skiljer sig kommissionens och Regeringskansliets förteckningar åt när gäller vilka förfaranden som används i flera kommittéer, dvs. huruvida kommittén är föreskrivande, förvaltande eller bådadera. En jämförelse med de rättsakter som ligger till grund för kommittéerna ger vid handen att Regeringskansliets förteckning är felaktig på ett antal punkter. Den senaste svenska uppdateringen genomfördes i oktober 2006.

¹⁷³ Bet. 2000/01:KU23.

Sida har däremot en förteckning över vilka Sidatjänstemän som representerar Sverige i genomförandekommittéer eller som är bisittare till tjänstemän vid Regeringskansliet som företräder Sverige. (Se bilaga 6.)

Expertgrupper

Vid Utrikesdepartementet finns inte någon förteckning över vilka UD-tjänstemän som ingår i expertgrupper inom biståndsområdet eller andra områden som har anknytning till utvecklingsbiståndet. Sida har däremot en förteckning över vilka Sidatjänstemän som ingår i kommissionens expertgrupper. Vid intervju uppger företrädare för Sida att man inte känner till vilka UD-tjänstemän som deltar i expertgrupper inom biståndsområdet.

Den bristfälliga överblicken över vilka svenskar som deltar i kommissionens expertgrupper gäller för flera områden inom det svenska EU-samarbetet. Enligt muntliga uppgifter från Statsrådsberedningen i oktober 2006 gjordes för några år sedan ett försök med att upprätta en förteckning av vilka svenskar som ingår i kommissionens expertgrupper. Arbetet föranledde en betydande arbetsinsats, och på grundval av dessa erfarenheter fanns i oktober 2006 inga planer på att upprätta en sådan förteckning.

När det gäller expertgrupper inom biståndsområdet har en tjänsteman vid den svenska representationen i Bryssel samlat alla inbjudningar från kommissionen om att delta i expertgrupper under fyra års tid samt enstaka e-brev från Sida med uppgifter om Sidatjänstemän som deltar i expertgrupper inom biståndsområdet. Representationen är dock osäker på om man har en fullständig bild över vilka svenskar som ingår i expertgrupperna eftersom det förekommer att kommissionen skickar sina inbjudningar direkt till personer som har deltagit i tidigare möten utan att kopia har sänts till representationen.

Utrikesdepartementet redovisar att man kommer att ta fram en förteckning över de svenskar som ingår i expertgrupperna.¹⁷⁴

6.4 Instruktioner till svenska företrädare

När det gäller svenska ståndpunkter som rör förslag som hör till EG, dvs. inom den första pelaren, framgår av gällande riktlinjer att kraven på tidiga ställningstaganden och ett väl fungerande samråd inom Regeringskansliet är särskilt höga på detta område eftersom samarbetet har överstatliga inslag. EG:s biståndspolitik ingår, som tidigare nämnts, inom första pelarsamarbetet.

Av gällande riktlinjer för EU-samarbetet framgår att inför möten i såväl rådsarbetsgrupper som genomförandekommittéer ska ansvarigt departement, efter gemensam beredning, lämna en instruktion till den som ska

¹⁷⁴ Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast.

företråda Sverige.¹⁷⁵ Ansvarigt departement ska svara för att en svensk ståndpunktspromemoria tas fram. Det finns även anvisningar för hur sådana ska utformas.

Expertgrupper

Expertgrupperna är kommissionens instrument för att på ett tidigt stadium få medlemsländernas synpunkter på frågor som är föremål för beredning inom kommissionen. Det innebär att expertgrupperna kommer in i ett tidigt stadium i policyprocessen. Resultatet av expertgruppernas arbete leder ofta till att kommissionen presenterar policyförslag som sedan skickas till rådet för behandling. En Sidatjänsteman som deltar i en expertgrupp betecknar expertgrupperna som ”tunga” och menar att de har ett stort inflytande vid kommissionens beredning av olika frågor.

Det finns en oklarhet när det gäller om medlemsstaternas företrädare i expertgrupperna deltar i personlig kapacitet eller om de företräder regeringen. Vid intervju med företrädare för kommissionen, vice generaldirektören vid GD Utveckling, framgår att kommissionen utgår från att deltagare i expertgrupperna företräder sin regering när de framför sina synpunkter. Detta gäller även om deltagarna kommer från medlemsstaternas statsförvaltningar. Företrädaren för den svenska representationen i Bryssel anser att det är oklart om deltagare ingår i expertgruppen i personlig kapacitet eller företräder regeringen. Företrädare för Utrikesdepartementet i Stockholm menar att de i huvudsak deltar i personlig kapacitet.

Oklarheten om vem de svenska företrädarna representerar gör att det är svårt att bedöma om gällande riktlinjer för beredning av EU-frågor kan tillämpas eller inte. Enligt uppgifter från företrädare för Statsrådsberedningen ska riktlinjerna omfatta de svenska företrädarna i expertgrupperna om tjänstemannen företräder Sverige som land. I dessa fall bör instruktioner beredas och återrapporteras på samma sätt som för rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer. Av gällande riktlinjer framgår följande:

*Riktlinjerna behandlar inte kommissionens s.k. expertgrupper och vetenskapliga kommittéerna etc. där ledamöter deltar på kommissionens uppdrag i deras egenskap av experter.*¹⁷⁶

Av gällande handbok för EU-arbetet, som dock enbart omfattar Regeringskansliet, framgår att de experter som inbjuds att delta förväntas vara väl bekanta med medlemsstaternas officiella hållning i de frågor som berörs, även i de fall då de inbjuds att delta i personlig kapacitet.¹⁷⁷ Som tidigare framgått deltar flera Sidatjänstemän i kommissionens expertgrupper inom biståndsområdet.

¹⁷⁵ Cirkulär 3, *Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.* Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer.*

¹⁷⁶ Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer.*

¹⁷⁷ Regeringskansliet, *Handbok för EU-arbetet*, december 2004.

Företrädare för Utrikesdepartementet uppger vid intervju i juni 2006 att man inte tar fram instruktioner till svenskar som ingår i expertgrupper inom biståndsområdet. Skälet var att departementet betraktade dem som kommissionens instrument för att ta fram ett första underlag för beredning. Från svenskt håll vill man inte ”kortslua” systemet genom att utfärda instruktioner till de experter som kommissionen har inbjudit att delta i personlig kapacitet eller som har blivit utsedda att delta av departementet.

Vid intervjuer med företrädare för Sida och Utrikesdepartementet framgår dock att det förekommer att underlag som ska behandlas av en expertgrupp blir föremål för beredning. Ett sådant exempel rörde ett planerat meddelande från kommissionen om jämställdhetsintegrering som expertgruppen Gender skulle behandla. Före frågans behandling i expertgruppen skickade Sidatjänstemannen sina kommentarer på kommissionens förslag till den jämställdhetsansvarige tjänstemannen vid Utrikesdepartementet för synpunkter.

Utrikedepartementet har i december 2006 utfärdat riktlinjer som avser expertgrupperna. De innebär att vid behov kommer departementet att utarbeta instruktioner för de svenska deltagarna i expertgrupperna. (Se bilaga 5.)

Coreper II

I Coreper II ingår medlemsstaternas ständiga representanter och Sverige företräds av ambassadören vid Sveriges ständiga representation i Bryssel. Coreper II förbereder möten i rådet för allmänna frågor och yttre förbindelser där man behandlar biståndsfrågor.

Statsrådsberedningen bereder instruktioner till den svenske företrädaren i Coreper. Denna process är strikt formaliserad enligt uppgifter som har lämnats vid intervjuer med företrädare för den svenska representationen. Processen innebär att den som är ansvarig vid den svenska representationen för en punkt som ska behandlas av Coreper skriver ”måndagsnoter”, dvs. ett underlag med en kort beskrivning av bakgrund, beredningsläge, förslag till svensk handlingslinje samt i förekommande fall behov av agerande i Antici, som förbereder möten i Coreper II. Anticigruppen möts dagen före Coreper och där ger medlemsländernas företrädare signaler om på vilket sätt man kommer att agera i Coreper. ”Måndagsnoter” sänds till den svenska Anticiföreträdaren och ambassadören som företräder Sverige i Coreper och blir deras underlag inför det första förmötet på representationen, oftast tisdag klockan 9.00–10.00, före Anticimötet som brukar börja klockan 10.00. Underlaget skickas till Corepersamordnarna i Stockholm måndag eftermiddag och utgör underlag för den instruktion som sedan lämnas till representationen tisdag eftermiddag om Corepermötet går av stapeln onsdag morgon. Före Corepermötet genomförs ett ytterligare förmöte onsdag morgon för att man ska gå igenom svenskt agerande med anled-

ning av instruktionen. Varje ansvarig handläggare skriver måndagsnot, föredrar sitt ärende vid förmötena och deltar tillsammans med ambassadören vid Corepermötet.

Beredningen av de svenska ståndpunkterna sker således snabbt. De frågor som ska behandlas i Coreper har tidigare avhandlats i en eller flera rådsarbetsgrupper. När det gäller biståndsfrågor är det främst Statsrådsberedningen och Utrikesdepartementet som berörs. För att Statsrådsberedningen ska kunna koordinera det svenska arbetet behöver man ha överblick över samtliga frågor som ska behandlas i Coreper. Av intervjuer med en företrädare för den svenska representationen framgår att Statsrådsberedningen därigenom kan avgöra om det finns skäl till att i diskussioner med andra medlemsstater förhandla om de svenska positionerna för att få igenom ståndpunkter som Sverige särskilt prioriterar.

Rådsarbetsgrupper

Sveriges ständiga representation i Bryssel företräder Sverige i rådsarbetsgrupperna allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen. Frågor som rör biståndsområdet avhandlas huvudsakligen inom dessa grupper och vid representationen är två tjänstemän ansvariga för var sin grupp. Se även kapitel 2 för en mer utförlig redovisning om rådsarbetsgrupper inom biståndsområdet och kopplingar till övriga rådsarbetsgrupper.

Instruktioner inför möten i rådsarbetsgrupperna grundas bl.a. på den löpande rapporteringen som genomförs av de svenska företrädarna i respektive rådsarbetsgrupp. Återrapporteringen från möten sänds bl.a. till Utrikesdepartementet som på grundval av rapporteringen utarbetar en instruktion, som bereds med berörda departement och myndigheter. När det gäller biståndsfrågor är det framför allt länderansvariga vid de geografiska enheterna vid Utrikesdepartementet och Sida som berörs. Utrikesdepartementets EU-samordningsgrupp för biståndsfrågor (UD-MU/EU) samordnar beredningen för allmänna biståndsgruppen och AVS-gruppen. Instruktioner till övriga rådsarbetsgrupper som t.ex. olika GUSP-grupper som behandlar EU:s relationer till olika länder och regioner inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik samordnas däremot inte av UD-MU/EU utan av de geografiska enheterna. Exempelvis samordnar Afrikaenheten GUSP-gruppen COAFR som svarar för relationerna till Afrika.

Under beredningen lämnar också den ansvariga tjänstemannen vid representationen information om vilka ståndpunkter som andra länder kommer att inta för att underlätta bedömningar om möjligheter till att skapa allianser med andra medlemsländer.

Även Statsrådsberedningen deltar i beredningen. Vid intervju med företrädare för Statsrådsberedningen har dock framkommit att det är ovanligt att man har några synpunkter när det gäller de frågor som behandlas i AVS-gruppen och allmänna biståndsgruppen eftersom man menar att de ofta är av biståndsteknisk natur. Sådana exempel är hur kommittéväsande ska orga-

niseras och olika budgetlinjer för insatserna. Däremot har Statsrådsberedningen haft synpunkter på institutionella frågor, t.ex. om den tionde europeiska utvecklingsfonden skulle integreras i EG:s budget eller inte.

Genomförandekommittéer¹⁷⁸

Genomförandekommittéernas uppgifter är framför allt att behandla och godkänna kommissionens förslag till landstrategier, indikativa program och enskilda projekt. Genomförandekommittéerna hanterar således både frågor av policykaraktär och konkreta insatser. (Se kapitel 2 för beskrivning av genomförandekommittéerna). Som framgått av kapitel 4 har Sida ofta företrätt Sverige i genomförandekommittéerna inom biståndsområdet.

Av intervjuer med svenska företrädare i sex kommittéer framgår att beredningen av instruktioner för de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna varierar. Ofta utarbetas instruktionen av den person som företräder Sverige, men i vilken utsträckning Utrikesdepartementet är inblandat i framtagningen av instruktionen varierar.

I CARDS-kommittén, där Utrikesdepartementet företräder Sverige och Sida bisitter, tar man fram underlag till instruktioner genom att den ansvarige tjänstemannen vid Utrikesdepartementet svarar för kontakter med kommissionen, andra huvudstäder och övriga departement inom Regeringskansliet. Före ett kommittémöte skickas allt underlag ut till berörda departement för synpunkter, vanligtvis Justitiedepartementet, Miljödepartementet och Finansdepartementet och berörda myndigheter under dem samt ansvarig landhandläggare vid Utrikesdepartementet. UD-MU EU och UD-EU får också underlaget, men enligt uppgift vid intervju har ansvariga vid dessa enheter inte haft några synpunkter på de frågor som ska behandlas av kommittén. Sidas ansvar är att inhämta synpunkter från Sveriges representationer i fält och inom Sida Stockholm.

På grundval av lämnade synpunkter utarbetar Utrikesdepartementet en skriftlig instruktion före mötet. De svenska företrädarna i CARDS-kommittén framhåller att de har ett nära samarbete som fungerar väl. I uppföljningen har vi tagit del av samtliga instruktioner för de möten som skedde i kommittén under 2005 och vissa möten under 2006. Instruktionerna överensstämmer överlag med vad som sedan har framförts vid respektive möte enligt återrapporteringen från den svenska företrädaren.

I de kommittéer där Sidatjänstemän representerar Sverige är inte Utrikesdepartementet regelmässigt inblandat i framtagningen av en instruktion för ett kommittémöte, enligt uppgifter vid intervjuer. Ett undantag är när projekt eller frågor är politiskt känsliga eller rör politiskt känsliga länder och områden. Exempel från senare tid är Västbanken/Gaza och Zimbabwe. I sådana fall vänder sig Sidas tjänsteman till den sakansvarige tjänstemannen vid Utrikesdepartementet för att få vägledning om svenska ståndpunk-

¹⁷⁸ CARDS-, ALA-, MED- och NGO-kommittén upphörde den 1 januari 2007.

ter. När Utrikesdepartementet inte har varit inblandat i utformningen av instruktionen förekommer, enligt Sidatjänstemän, inget informationsutbyte före ett kommittémöte.

Sidas tjänstemän tar fram underlag före ett kommittémöte på grundval av information från Sida i Stockholm och från Sveriges representationer i fält. Om den ansvariga kommittén exempelvis ska behandla ett landsbygdsutvecklingsprojekt i Bolivia tar den svenska företrädaren i kommittén ofta kontakt med den ansvarige vid dels regionavdelningen för Latinamerika, dels ämnesavdelningen Naturreсурser och miljö samt biståndskontoret i Bolivia.

När det gäller det humanitära biståndet, som hanteras av HAC-kommittén, följer arbetsfördelningen mellan Sida och Utrikesdepartementet i stort samma mönster som i CARDS-kommittén. Sidatjänstemannen skickar före ett möte allt underlag till berörda personer vid Sida och Utrikesdepartementet. Departementets handläggare svarar för att inhämta synpunkter från främst den humanitära gruppen vid Utrikesdepartementets enhet för global säkerhet. Vid behov efterfrågar departementets handläggare synpunkter från Sveriges representation i Genève och New York. Sammantaget används sedan synpunkterna som underlag för den svenska företrädarens anförande vid kommittémötet.

Merparten av alla intervjuade personer understryker vikten av att få synpunkter från fältet före ett kommittémöte. De svenska fältrepresentanterna har vanligtvis lämnat synpunkter på landstrategierna eller de planerade projekten till kommissionens delegation på plats innan kommittén ska behandla förslagen. När det gäller HAC-kommittén är dock förhållandena annorlunda. Enligt den svenska företrädaren i HAC-kommittén har ECHO:s personal på plats inte någon dialog med medlemsstaternas eventuella fältrepresentanter i samband med att förslag ska behandlas i genomförandekommittén. Det är vidare ovanligt att det finns en svensk representation i de länder som är föremål för ECHO:s insatser.

I NGO-kommittén som svarar för frågor som rör enskilda organisationer företräder Sida Sverige. Vid Utrikesdepartementet saknas en naturlig kontaktpunkt eftersom ansvaret för enskilda organisationer, enligt uppgift vid intervju, är fördelat på många personer. Endast vid ett fåtal tillfällen har den svenska företrädaren, Sidatjänstemannen, haft kontakt med Utrikesdepartementet inför möten i NGO-kommittén. En fråga som har föranlett en dialog mellan Sidatjänstemannen och Utrikesdepartementet var förändringar av kommissionens budgetlinje för NGO. (Se även kapitel 9.)

Den svenska representationen i fält

Det saknas instruktioner eller riktlinjer för det svenska samarbetet med EU i fält.

Enligt en rapport från Statskontoret 1999 hade Sida fastställt instruktioner för ambassadernas samråd med kommissionens delegationer på plats.¹⁷⁹ Instruktionerna omfattade, enligt rapporten, åtgärder för att effektivisera samrådet med kommissionens delegationer i fält och Sida i Stockholm. För att uppnå detta mål skulle följande åtgärder vidtas:

- Sida skulle verka för att dels förbättra informationskanalerna så att information når berörda instanser så tidigt som möjligt, dels regelmässigt informera ambassaderna om förändringar av riktlinjer för biståndsamordningen.
- Svenska ambassader skulle tillsammans med andra medlemsländer (like-mindedgruppen) ta initiativ till samordning i syfte att få tidig information om EG-biståndet. Ambassaderna skulle vidare i ett tidigt skede informera EG-delegationerna om det svenska biståndet.
- Problem i biståndet skulle uppmärksammas så tidigt som möjligt och tas upp med berörda tjänstemän både i mottagarlandet och i Bryssel. En dialog om EU-projekt skulle därför föras mellan ambassaderna och Sida.
- Berörda ambassader skulle delta i samordningsmöten och uppföljningar av EU-projekt då Sverige har anledning att ha synpunkter på projektet.
- Sida skulle i Bryssel och genom ambassaderna på fältet fortsätta med att påverka kommissionen i riktning mot en effektivare samordning.

Instruktionerna syftade till att formellt uppmärksamma ambassadernas skyldigheter gällande frågor som rörde kommissionens bistånd. Enligt Sida arbetar fältrepresentationen i dag på detta sätt, utom när det gäller kontakten med berörda tjänstemän i Bryssel. Vid intervjuer med sex biståndsråd vid ambassaderna var det dock ingen av dem som kände till att det fanns några riktlinjer eller instruktioner från Sida eller Utrikesdepartementet som avser samrådet och samverkan med kommissionens delegationer på plats.

6.5 Beredning av frågor av svenska företrädare i fält

I både skriftligt underlag och vid intervjuer med företrädare för såväl Utrikesdepartementet som Sida har det framkommit att ju tidigare man kan påverka kommissionens förslag desto större är möjligheterna att få gehör för sina synpunkter. Reformeringen av kommissionens biståndspolitik innebär bl.a. att genomförandet av kommissionens insatser har decentraliserats till delegationer i fält. Delegationerna ska samråda och samordna sina insatser med medlemsstaterna i fält. Kommissionens delegationer är ansvariga för att dels ta fram förslag till landstrategier och identifiera vilka projekt

¹⁷⁹ Statskontoret, *Hur kan Sveriges möjligheter att påverka EU:s utvecklingssamarbete förbättras? – en förstudie*, 1999:52.

som ska föreslås, dels genomföra projekten, vilket innefattar upphandling och utbetalning av medel. Detta innebär således att beredningen i fält är särskilt viktig om man vill påverka kommissionens förslag.

Samverkan med kommissionens delegation på plats

Vid intervjuer med sex svenska företrädare i fält framgår att samarbetet med kommissionen på plats vanligtvis fungerar väl vid planering, exempelvis i samband med framtagningen av landstrategier. I ett par fall anser man att kommissionens samråd med medlemsstaterna på plats har förbättrats avsevärt under den senaste tioårsperioden.

Av intervjuerna framgår att de synpunkter man lämnar till kommissionens delegation på plats i samband med planering och genomförande av biståndsinsatser inte generellt blir föremål för avstämning med Sida i Stockholm.

Samverkan och samrådet med kommissionen är förhållandevis likartat i de länderna som ingår i undersökningen. Undantaget är Västbanken/Gaza, där kommissionen inte har tagit fram någon landstrategi beroende på det rådande politiska läget. EU har proklamerat att delegationen på plats inte får ha kontakter på ministernivå med den Hamasledda regeringen. Detta förhållande har inneburit att kommissionens delegation på plats agerar med stor försiktighet vilket påverkar samarbetet med medlemsländerna.

I Moçambique bereds landstrategierna sedan 2005 i en särskild givarsamordningsgrupp där företrädare för kommissionen, 16 länder och Världsbanken ingår. Gruppen behandlar även genomförandet och uppföljning av biståndsinsatser.

I Tanzania involverade kommissionen medlemsländerna tidigt i samband med att en ny landstrategi skulle tas fram när den tionde europeiska utvecklingsfonden, EUF 10, som skulle finansiera biståndet, inrättades. Detta skedde vid utvärderingen av den nionde europeiska utvecklingsfonden, EUF 9. Samarbetet fortsatte med att ta fram en ny landstrategi och flera utkast diskuterades. Från svensk sida anses att kommissionen är mottaglig för synpunkter.

Kommissionens delegation i Colombia samverkade med medlemsstaterna, FN-organ och enskilda organisationer i Colombia i samband med landstrategiarbetet. Från svenskt håll menar man dock att samarbetet kunde ha varit bättre när det gällde samverkan med EU:s medlemsstater. Sidans företrädare ansåg att kommissionen även borde ha tagit initiativ till ett särskilt möte med medlemsstaterna och inte enbart samråd i en så stor krets.

I Albanien skickar kommissionen i allmänhet underlagsdokument till fältkontoret, vilka medlemsstaterna kommenterar skriftligt. För att få gehör för sina synpunkter är det viktigt att lämna förslag till skrivningar, i stället för att enbart kritisera existerande skrivningar. Kommissionen i fält är underbemannad och den är därför mottaglig för konstruktiva bidrag i ett

tidigt skede. När dokumenten har nått CARDS-kommittén finns ett annat mått av prestige från kommissionens sida, vilket gör att det är svårt att få igenom ändringar.

I Bangladesh tog kommissionen 2005 ett initiativ till att kommissionen och medlemsländerna skulle ta fram en gemensam landstrategi. Initiativet fullföljdes emellertid inte, beroende på att medlemsländerna och kommissionen befann sig i olika faser i genomförandet av sina landstrategier. De befintliga landstrategier som medlemsstaterna respektive kommissionen arbetade utifrån var inte tidsmässigt samordnade.

Löpande samverkan mellan kommissionen och medlemsstaterna sker vanligtvis en gång per månad med undantag för Moçambique och Västbanken/Gaza. Givarsamordningsgruppen i Moçambique sammanträder två till tre gånger i månaden. Därutöver finns en samarbetsgrupp på hög politisk nivå där EU-ländernas ambassadörer och kommissionens delegation ingår. Utöver månatliga möten finns i Jerusalem en grupp som träffas en gång per vecka för att behandla det humanitära biståndet. Det svenska generalkonsulatet i Jerusalem svarar för Sveriges kontakter med den palestinska myndigheten på Västbanken/Gaza. Den samverkan som bedrivs mellan ECHO och generalkonsulatet i Jerusalem är det enda exemplet i undersökningen där den svenska representationen i fält regelmässigt har kontakter med kommissionens humanitära verksamhet på plats. I Colombia har den svenska ambassaden sporadiska kontakter med ECHO.

I två länder, Bangladesh och Moçambique, är den lokala samordningsgruppen indelade i undergrupper för olika ämnesområden t.ex. MR-frågor, jämställdhetsfrågor, hälsovård och vatten.

Av intervjuerna framgår att utöver ovannämnda samverkan med kommissionen på plats är övrig samverkan ad hoc-betonad när det gäller hur man, från svensk sida, följer genomförandet av kommissionens biståndsinsatser efter beslut i genomförandekommittéer. För att undvika dubbelarbete uppmärksammas från svenskt håll vanligtvis de delar av biståndet där kommissionens och Sveriges utvecklingssamarbete tangerar varandra. När Sverige påbörjar en verksamhet hör man med kommissionen huruvida den bedriver någon liknande verksamhet. I vissa fall bedrivs gemensamma projekt och då sker en löpande avstämning.

Samverkan med övriga aktörer

De svenska representationerna i fält samverkar framför allt med den Sida-tjänsteman som representerar Sverige i den genomförandekommitté som berörs. I de aktuella fallen samverkar fältkontoren inte med någon annan svensk representation i regionen.

Den samverkan som förekommer med likasinnade givarländer i fält varierar, både när det gäller vilka länder som man samarbetar med och omfattningen av denna samverkan. I exempelvis Colombia har den svenska ambassaden ett väl fungerande samarbete med Spanien, men man

har ingen särskild samverkan med de länder som man traditionellt betraktar som likasinnade. Ett annat exempel är Bangladesh där det finns en ”likasinnad givargrupp”, men i denna ingår inte Storbritannien, som ofta har en egen linje i biståndsfrågor rörande Bangladesh, som är en f.d. brittisk koloni.

I Moçambique sker det mest frekventa samarbetet inom en särskild ”likasinnad givargrupp” som träffas en gång per månad. Frågor som behandlas gäller både planering och genomförande. Varje månad har man ett huvudämne exempelvis säkerhetsfrågor, politisk utveckling i landet, stöd till privata sektorn eller korruption. Därutöver finns som tidigare nämnts den s.k. G 18-gruppen som samordnar alla givare som ger budgetstöd, med ytterligare givare som observatörer.

Den vanligaste formen av samverkan med likasinnade givarländer som bedrivs i de studerade länderna sker när det finns behov, och den är därför mer ad hoc-betonad. I exempelvis Tanzania, hade Sverige och övriga medlemsstater kritiska synpunkter på kommissionens sektorsval i planeringen inför EUF 10. Sverige och övriga medlemsländer ansåg inte att kommissionen borde genomföra insatser inom utbildningssektorn. Huvudstäderna i de länder som hade fört fram kritiska synpunkter skickade ett gemensamt brev till kommissionen i Bryssel. Därefter presenterade kommissionen ett nytt utkast vilket, enligt uppgifter vid intervjun, var betydligt bättre.

I Tanzania samverkar man numera vanligtvis med en större krets av länder än den traditionella likasinnade givargruppen.

6.6 Beredning i genomförandekommittéerna

Utrikesutskottet har tidigare särskilt studerat kommittologin, dvs. systemet med att kommissionen fattar genomförandebeslut under kontroll av kommittéer. Av utrikesutskottets rapport framkom bl.a. att både forskning och praktisk erfarenhet visar att arbetet i kommittéerna präglas av konsensus mellan kommissionen och medlemsstaternas representanter. Detta gäller oavsett vilket förfarande som föreskrivs, dvs. om kommittén är rådgivande, förvaltande eller föreskrivande. Skälet till detta anses vara att genomförandet av politiken blir ”bättre” om man är någorlunda överens. Av rapporten framgick vidare att kommissionens uppgift som ordförande är viktig för att skapa en miljö som främjar diskussion och kan ”lotsa igenom frågorna mot beslut”. Kommissionens framgång i att leda kommittéarbetet kan variera mellan olika kommittéer, ofta beroende på vilken person som leder arbetet.¹⁸⁰

Riksdagens revisorer redovisade i en granskning från 1999 att Sida hade riktat kritik mot arbetet i genomförandekommittéerna. Kritiken avsåg bl.a. att diskussionerna i kommittéerna fördes på ett så sent stadium i beredningsprocessen att det var svårt för medlemsstaterna att påverka projektens

¹⁸⁰ Riksdagens utredningstjänst, *EU:s kommittologi – arbete, omfattning och framtid*, 2005.

utformning. Av rapporten framgår även att Sida ansåg att kommittéerna borde ägna sig mer åt diskussioner på en övergripande nivå och strategier än åt tidskrävande projektgranskning på en detaljerad nivå.

Resultat från denna uppföljning, som grundas på dels en genomgång av rapporteringen från kommittémöten under 2005 och 2006, dels intervjuer med de svenska företrädarna, bekräftar i stort de iakttagelser som utrikesutskottet har gjort och i viss mån resultat från revisorernas granskning. Befintlig rapportering från kommittémöten visar att endast vid ett tillfälle har det skett en omröstning vid ett möte. Frågan gällde huruvida ECHO skulle genomföra en planerad insats i Nordkorea eller inte. HAC-kommittén, som svarar för genomförandet av kommissionens humanitära bistånd, godkände insatsen med siffrorna: 253 för och 68 nedlagda röster. (Se kap. 2 för regler om röstförfarande i genomförandekommittéer). Av Sidas återrapportering framgår att Sverige delade ECHO:s försiktigt positiva ansats och röstade inte emot förslaget.¹⁸¹

Merparten av de ärenden som kommittéerna behandlar utgörs fortfarande av projektgranskning, men de hanterar också mer övergripande frågor om strategier och planer. I CARDS-kommittén, behandlas huvudsakligen olika typer av program, t.ex. årliga och regionala program. Vidare arbetar kommittén även med utvärderingar. (Se även kap. 7.)

Genom att kommissionen har decentraliserat både strategiarbete och projekthantering har kommittéarbetet delvis förändrats. Med undantag för HAC- och NGO-kommittéerna innebär arbetet inom kommittén, enligt uppgifter vid intervjuer, att de svenska företrädarna i kommittéerna främst bevakar att de synpunkter som fältet har framfört till kommissionens delegation på plats också har beaktats av kommissionen. Det är, enligt samstämmiga uppgifter från intervjuerna, svårt att göra några större förändringar i kommissionens förslag vid kommittémöten. Vid ett kommittémöte går det i allmänhet inte att t.ex. föreslå att ett projekt ska slopas. I stället handlar det om att göra smärre justeringar i kommissionens förslag.

ECHO samverkar inte med medlemsstaterna i fält på samma sätt som kommissionen på plats gör i de övriga kommittéerna. I likhet med övriga kommittéer anser den svenska företrädaren i HAC-kommittén att det är svårt att genomföra förändringar i ECHO:s förslag i kommittén. Enligt uppgift vid intervju har arbetet inom HAC-kommittén karaktären av att mer långsiktigt påverka ECHO att genomföra förändringar, på grundval av medlemsstaternas synpunkter, i framtida insatser. Invändningar från medlemsstaterna kan, enligt den svenska företrädaren, i praktiken enbart leda till att insatsen försenas sex månader. Det har, enligt uppgift vid intervju, inte förekommit att kommittén har motsatt sig ett förslag från kommissionen om insatser. Genomgången av rapporter från möten i de kommittéer som ingår i uppföljningen visar att så även är fallet med övriga kommittéer.

¹⁸¹ Sida, *Rapport från det 82:a ECHO/HAC-mötet i Bryssel*, Beslut nr 2005-3270.

Om Sverige vill förändra kommissionens förslag är det, enligt uppgifter vid flera intervjuer, viktigt att skapa allianser, ofta med likasinnade givarländer, för att skapa ett tryck på kommissionen att genomföra de önskade förändringarna i förslaget. I kommittéarbetet är det väsentligt med expertkunskap enligt ett par svenska företrädare i kommittéerna.

I anslutning till ett kommittémöte är det också vanligt att den svenska företrädaren kommer överens med företrädare från andra medlemsstater om vem som ska ta upp olika invändningar, i syfte att sprida kritiska synpunkter. Detta sker ofta vid ett förmöte med den likasinnade givargruppen, som träffas kvällen före ett kommittémöte.

Av såväl rapporter från kommittémöten som intervjuer framgår att det är vanligt att skriftliga synpunkter till kommissionen överlämnas vid mötet. Företrädare för CARDS-kommittén uppger att förslag till skrivningar ofta översänds till kommissionen. Det är lättare att få till stånd förändringar i kommissionens förslag om konkreta ändringsförslag finns.

6.7 Samverkan mellan grupperna och mellan grupperna och fältet

Av intervjuer med de svenska företrädarna i fält, expertgrupper, genomförandekommittéer och rådsarbetsgrupper framgår att informationsutbytet mellan dem varierar. Information från expertgrupperna till övriga grupper är begränsad enligt vad som framkommit vid intervjuerna. Ett undantag från detta förhållande är om frågan ska bli föremål för rådsbehandling. Utrikesdepartementet uppger att rapporteringen från ett antal expertgrupper fungerar i sådana sammanhang.

Vid intervju med en tjänsteman som tidigare hade ansvar för dylika frågor framkom att det ibland har uppstått problem på grund av bristande informationen från svenska deltagare i expertgrupper inom biståndsområdet. Det finns exempel på att policyförslag som har tagits fram i expertgrupperna har inte varit förankrade inom departementet, vilket i sin tur ledde till att förhandlingsarbetet i rådet försvårades.

Resultat från intervjuer visar att det i stor utsträckning saknas kunskap om vilka expertgrupper som finns och vad de gör. Detta gäller både genomförandekommittéer och den svenska representationen i fält. Från ett fältkontor beskriver man ett eventuellt informationsflöde från expertgrupperna på följande sätt:

Ibland dyker det upp rapporter i olika frågor från olika diplomater som sitter i olika grupper, men i allmänhet har man inte helt klart för sig exakt vilka sammanhang det rör sig om. Kanske har en del av detta material tagits fram i kommissionens expertgrupper, kanske inte.

Den svenska fältrepresentationen lämnar, som framgått i tidigare avsnitt, underlag till den svenska representanten i genomförandekommittén före kommittémöten. Fältrepresentanter har ibland deltagit i kommittémöten när särskilda frågor har behandlats.

Det sker inte någon regelmässig samverkan mellan de svenska företrädarna i rådsarbetsgrupperna och på fältet. Det förekommer att de svenska fältföreträdarna kallas till Bryssel för att redogöra för vissa frågor.

De svenska företrädarna i rådsarbetsgrupperna har däremot kontakter med Sveriges representanter i genomförandekommittéerna. De försöker träffas när kommittén sammanträder i Bryssel. När det gäller EUF-, ALA- och MED-kommittéerna får de svenska representanterna i rådsarbetsgrupperna del av den svenska företrädarens instruktion för mötet.

6.8 Återrapportering

Generella återrapporteringskrav från regeringen när det gäller Sidas deltagande i EU-samarbetet ska framgå av regleringsbrevet. För de olika arbetsgrupperna anges sådana i riktlinjer för beredningen av EU-frågor, där det finns tydliga krav på återrapportering för Coreper, rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer.

Generella återrapporteringskrav

Fram till 2006 har det saknats generella återrapporteringskrav från regeringen om Sidas deltagande i arbetsgrupper som rör EG:s utvecklingssamarbete och humanitära bistånd. I regleringsbrevet för 2006 anger regeringen att Sida ska återrapportera till Utrikesdepartementet om sitt deltagande i expertgrupper och genomförandekommittéer. Sida ska i sin rapportering göra en bedömning av resultatet av deltagandet, bl.a. gällande Sveriges möjligheter att få genomslag för sina ståndpunkter. Sedan 2006 ska Sida vidare redovisa det samlade resultatet av genomförandet av Parisdeklarationen.

I ett tidigare regleringsbrev för 2004 angav regeringen att Sida skulle hålla en aktuell förteckning över de verkställighetskommittéer och expertgrupper inom EU där Sida deltar.¹⁸² År 2005 ställde regeringen inte sådana krav.

När det gäller Sidas återrapportering till regeringen i sin årsredovisning för 2005 kan konstateras att det enbart finns sporadiska kommentarer om Sidas deltagande i EG:s utvecklingssamarbete. Det saknas uppgifter om att Sida-tjänstemän deltar i både genomförandekommittéer och expertgrupper samt omfattningen av Sidas deltagande. Totalt deltog ca. 25 Sida-tjänstemän i genomförandekommittéer, expertgrupper och övriga grupper enligt en förteckning som har redovisats till uppföljningen. Därutöver deltar företrädare för Sveriges representation i fält främst i samarbetet med kommissionens delegationer i fält, men det händer även att de deltar vid kommittémöten i likhet med övriga anställda vid Sida.

¹⁸² Utrikesdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Regeringsbeslut III:8.

Av Sidas årsredovisning för 2006 framgår att Sida, i enlighet med regeringens åiterrapporteringskrav, rapporterar om sitt deltagande i expertgrupper och genomförandekommittéer. Sidas rapportering från expertgrupperna avser dock inte samtliga grupper. Rapporteringen omfattar 2 av totalt 17 expertgrupper där en eller flera Sidatjänstemän ingår enligt Sidas förteckning av deltagare i kommittéer och expertgrupper 2006. I kapitel 7 redovisas de bedömningar som Sida har gjort med anledning av regeringens åiterrapporteringskrav om att Sida ska göra en bedömning av deltagandes resultat vad gäller bl.a. Sveriges möjligheter att få genomslag för svenska ståndpunkter.

Expertgrupper

Det är oklart vilka krav på skriftlig rapportering från expertgrupperna som har gällt innan departementet tog fram riktlinjer i frågan.

Enligt uppgifter från Sida har man efter inrådan från Utrikesdepartementet infört krav på åiterrapportering från expertgrupperna. Detta skedde i mitten av 2006. Skälet är att underlätta för Utrikesdepartementet att på ett tidigt stadium fånga upp frågor som senare kan bli föremål för behandling i rådsarbetsgrupperna. Åiterrapporteringen ska lämnas till Sidatjänstemannens avdelning, Policy- och metodenheten vid Sida, den svenska representationen i Bryssel samt EU-gruppen vid enheten för multilateral samverkan och ämnesansvariga vid Utrikesdepartementet.

Av intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet framgår att det fram till december 2006 inte har funnits något system för att tillvarata resultat från expertgrupperna eftersom departementet har betraktat expertgrupper som kommissionens samrådsorgan. I december 2006 har Utrikesdepartementet beslutat om riktlinjer som syftar till att råda bot på detta förhållande. (Se bilaga 5.)

Underlag från intervjuer visar att det förefaller vara skillnad mellan olika expertgrupper om man rapporterar resultat från möten i expertgrupper. I en expertgrupp, Gender secretariat, där en företrädare för Sida ingår tillsammans med jämställdhetsrådgivare från övriga medlemsstater, sker åiterrapportering till såväl EU-samordnare på Sida som till ansvarig jämställdhetshandläggare vid Utrikesdepartementet. Motsatsen till detta förhållande är utvärderingsgruppen där ingen åiterrapportering sker inom vare sig Sida eller till Utrikesdepartementet. Skälet till detta är, enligt den svenske deltagaren, att det inte är någon som har efterfrågat en rapportering. I expertgruppen ingår cheferna för medlemsstaternas utvärderingsfunktioner. Enligt uppgift vid intervju med företrädare för Sida framgår att det är tveksamt om gruppen ska ses som en expertgrupp eftersom en företrädare för kommissionen ingår i gruppen och att gruppen vill vara en självständig aktör i förhållande till kommissionen.

Coreper

Åtterrapporeringen från Coreper genomförs av den sakansvarige handläggaren vid representationen för de frågor som behandlas vid Corepermötet och denne skriver en rapport efter behandlingen av frågorna. Den ansvarige handläggaren ska enligt gällande riktlinjer snarast efter mötet, senast 24 timmar, skriva en mer omfattande rapport. Anticihandläggaren skriver översiktsrapporter.

Av rapporter från Coreper framgår såväl Sveriges som övriga medlemsstaters ståndpunkter och den fortsatta hanteringen av ärendet, dvs. om och var ärendet ska behandlas samt om det är en A- eller B-punkt vid rådets behandling. A-punkter går direkt till beslut i rådet, medan B-punkter kräver överläggningar.

Den svenska rapporteringen från Coreper tillställs ansvarig EU-samordnare vid Statsrådsberedningen med kopia till berörda enheter inom Utrikesdepartementet.

Rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer

Åtterrapporering ska ske från de svenska företrädarna i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer. Det är i princip samma åtterrapporeringskrav som gäller för dem som för åtterrapporeringen från Coreper, dvs. att en skriftlig åtterrapporering ska ske snarast efter mötet. Alla rapporter ska inledas med en sammanfattning som dels redovisar de viktigaste resultaten, dels är operativt framåtblickande.¹⁸³

Rådsarbetsgrupper

Åtterrapporeringen från allmänna biståndgruppen och AVS-gruppen sker alltid till bl.a. Regeringskansliet, enligt uppgift vid intervjuer med företrädare för såväl Utrikesdepartementet som svenska representationen i Bryssel. När det gäller åtterrapporeringen från den svenska företrädaren i allmänna biståndgruppen har vi följt ett ärendes gång i samband med behandling av kommissionens årsrapport (se kap. 7.) Av rapporteringen framgår att det finns ett samspel mellan rapportering från de svenska företrädarna och nästa instruktion. Förhandlingsprocessen i rådsarbetsgruppen innebär att en fråga ofta behandlas flera gånger. Både Sveriges och övriga medlemsstaters synpunkter återges i rapporteringen i syfte att avspegla hur förhandlingsprocessen framskrider.

Vid intervjuer har framkommit att en rapport efter möten inom rådsarbetsgrupper delges alla berörda inom Regeringskansliet, Sida, de svenska representationerna i New York och Genève m.fl.

¹⁸³ Cirkulär 3, *Riktlinjer för beredning i Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.*

Genomförandekommittéer

Återrapporteringen för genomförandekommittéer preciseras dessutom i särskilda riktlinjer. I bilaga till riktlinjerna finns även förslag på mall för hur återrapporteringen ska genomföras. I mallen ingår vissa uppgifter om formalia om kommittén och den svenska representanten, t.ex. kommitténs namn, rättsliga grund, kommittétyp, namn på den svenska representanten osv. Vidare ingår uppgifter om svenska inlägg och ståndpunkter, frågor att beakta till nästa möte och uppföljning av mötet.¹⁸⁴

I uppföljningen har vi undersökt återrapporteringen från de genomförandekommittéer som ingår i studien och efterfrågat rapporteringen från samtliga kommittémöten som har ägt rum under 2005. Genomgången visar att det inte skedde en återrapportering från samtliga kommittémöten under 2005. Det är dock ett mindre antal rapporter som saknas, men det är endast en kommitté som har redovisat alla rapporter. I ett fall hade återrapportering inte skett på grund av tidsbrist. I ett par fall lämnades ingen förklaring till att rapporteringen inte hade genomförts. I de flesta fall kunde man inte hitta återrapporteringen.

Av de rapporter som redovisats till oss behandlas dagordningspunkter och inlägg från såväl Sverige som andra medlemsstater. Ofta redovisas även kommissionens svar på medlemsländernas synpunkter. Den svenska företrädaren i EUF-kommittén gör en omfattande återrapportering som förutom en rapport från mötet innefattar skriftligt lämnade svenska synpunkter, dagordning för mötet samt kommissionens svar på medlemsländernas frågor och synpunkter. Omfånget på rapporteringen kan då uppgå till 30–40 sidor. Återrapporteringen från övriga kommittéer omfattar vanligtvis 4–7 sidor.

Mottagarna för återrapporteringen från de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna varierar beroende på vilken kommitté som avses. Det är värt att notera att inte någon särskild enhet eller handläggare vid Utrikesdepartementet får samtliga rapporter från alla genomförandekommittéer som ingår i uppföljningen. Det är således handläggare vid den funktionella eller geografiska enheten inom departementet som får del av resultatet från kommittén. När det gäller CARDS-kommittén svarar Utrikesdepartementets tjänsteman för återrapporteringen inom Regeringskansliet. Sidas representant i kommittén svarar för vidare spridning inom Sida i Stockholm. Berörda ambassader får som regel återrapporteringen. I viss utsträckning finns den svenska representationen i Bryssel med på sändlistan. När det gäller HAC-kommittén skickas även rapporten till den svenska representationen i New York och Genève. Inom Sida skickas däremot alla rapporter till EU-samordnaren som är sammanhållande för Sidas EU-nätverk.

¹⁸⁴ Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer*, bilaga 4.

När det gäller HAC-kommittén genomförs både en skriftlig och en muntlig återrapportering från mötena. Den muntliga informationen lämnas vid möten i samrådsgruppen för humanitärt bistånd där både företrädare för Utrikesdepartementet och Sida ingår.

Den svenska representationen i fält

För fältorganisationen saknas återrapporteringskrav som avser erfarenheter eller resultat av EU-samarbetet.

Vid några tillfällen har den svenska representationen i fält på eget initiativ informerat både Utrikesdepartementet och Sida om sina erfarenheter av kommissionens biståndsinsatser. Det har t.ex. rört särskilda insatser, principiella frågor eller projekt. Ett sådant exempel rör en tillfällig internationell mekanism (Temporary International Mechanism, TIM), som är ett internationellt stöd till det palestinska folket. Arbetet är en del i ansträngningarna för att motverka en humanitär katastrof i området. Ett annat exempel är en rapportering av mer teknisk art som skedde för ett omfattande och kostsamt brobygge över Zambesifloden och som EG, Sverige och Italien samfinansierar. Ett tredje exempel är att biståndskontoret i Albanien informerade Utrikesdepartementet och Sida om en överenskommelse som hade träffats mellan medlemsstaterna och kommissionens delegation i fält om hur biståndsmottagningen skulle organiseras vilket inte hade nått kommissionen i Bryssel som ville organisera detta på ett annorlunda sätt.

Därutöver har den svenska ambassaden i Belgrad i en promemoria redogjort för hur man från svensk sida har påverkat EU-biståndet på Balkan.¹⁸⁵ Innehållet i denna promemoria redovisas i kapitel 7.

7 Den svenska påverkan

Detta kapitel syftar till att redogöra för vilken påverkan Sverige har haft inom EU:s biståndspolitik. Sverige ses som en stor aktör inom biståndsområdet med lång erfarenhet av biståndsarbete. Av kapitlet framgår följande:

- Det är svårt att redogöra för Sveriges faktiska påverkan på EU:s biståndspolitik. Med undantag från bedömningar av Utrikesdepartementet och Sida om resultatet saknas i hög grad underlag som belyser frågan. (Avsnitt 7.1.)
- Sverige anses ha stort genomslag för sin politik särskilt när det gäller policyfrågor. Det finns exempelvis stora likheter mellan den av riksdagen beslutade politiken för global utveckling och EU:s policy. Enligt Utrikesdepartementet och Sida finns vissa problem med att policydokument inte alltid omsätts i praktiken. (Avsnitt 7.2.)

¹⁸⁵ Sveriges ambassad i Belgrad, *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*, telefax 2005-05-05.

- Sverige har under perioden 1995–2005 prioriterat kvalitets- och effektivitetsfrågorna i EG:s bistånd. Att EG införde en programplanering som grundades på landstrategier anses vara ett resultat av flera års strategiskt arbete från svensk sida. Sida har bistått kommissionen med att utveckla programmeringen. (Avsnitt 7.3.)
- Sverige har inom EU-samarbetet under en lång tid förespråkat höjda biståndsvolymer. Beslutet om nya gemensamma ODA-nivåer för EU med delmål för att uppnå slutmålet 0,7 % av BNI till 2015 framhålls som en framgång för Sverige och likasinnade givarländer. (Avsnitt 7.4.)
- Sverige skulle, enligt den svenska strategin från 1996, verka för att kommissionen stärkte utvärderingsverksamheten. Sida har under de senaste åren uppmärksammat att kommissionens årsrapport inte innehåller sådan information att resultat av programmen kan bedömas. Det finns exempel på att svenska företrädare i genomförandekommittéer har använt resultat från utvärderingar för att påverka kommissionen att genomföra förbättringar i programmen. Resultat från utvärderingar behandlas dock inte regelmässigt av genomförandekommittéerna. (Avsnitt 7.4.)
- Det saknas ett samlat underlag om Sveriges EU-samarbete i fält. Ett exempel visar att det är viktigt med ett bra och smidigt samarbete mellan departementet, Sida och fältorganisationen för att påverka EG:s bistånd. (Avsnitt 7.5.)
- Sidas rapportering om sitt deltagande i EU-samarbete i årsredovisningen för 2005 är inte komplett och resultatorienterat. (Avsnitt 7.5.)

7.1 Utgångspunkter

Underlag som avser vilka frågor Sverige har drivit inom EU redovisas av regeringen främst i den årliga skrivelsen, Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europiska unionen och i budgetpropositionerna. I uppföljningen har vi granskat regeringens redovisning under perioden 2000–2005. Under denna period har EU:s biståndspolitik varit föremål för en omfattande reformprocess som fortfarande pågår. Regeringens redovisningar i skivelserna och budgetpropositionerna innehåller framför allt en beskrivning av EU:s biståndspolitik, dvs. vilka beslut som har fattats och som avser att beslutas. Det saknas i hög grad underlag från forskning som belyser vilket inflytande Sverige har haft när det gäller utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

Avsaknaden av en gällande strategi eller skriftlig dokumentation om Sveriges mål för sitt agerande och planerade åtgärder för att nå målen innebär att det inte går att göra jämförelser om t.ex. mål i förhållande till bedömningar om uppnådda resultat. Av tidigare kapitel har det framgått att de svenska företrädarna i genomförandekommittéer och expertgrupper inte regelmässigt återrapporterar från möten. Vidare har framkommit att förekommande samverkan mellan ”likasinnade givarländer” kan resultera i att

man inom gruppen fördelar de kritiska synpunkter som man framför när det gäller kommissionens förslag. Det är inte givet att en efterföljande dokumentation återspeglar detta förhållande.

Sverige är en av de 27 medlemsländerna inom EU som tillsammans ska dels enas om hur EU som helhet ska leva upp till FN:s millennimål om att utrota fattigdomen och de åtaganden som följer av detta, dels övervaka kommissionens genomförande av biståndspolitiken. Sverige kan inte på egen hand åstadkomma resultat utan måste som i alla multilaterala organisationer samverka med andra länder och tillsammans med medlemsstaterna utforma politiken och påverka dess genomförande.

Det saknas även i hög grad offentligt publicerat underlag från kommissionen som gör det möjligt att identifiera vilka frågor som medlemsländerna har uppmärksammat inom EU-samarbetet. Kommissionen har endast offentliggjort protokoll från möten i en genomförandekommitté av dem som ingår i uppföljningen där det framgår att någon särskild medlemsstat har haft synpunkter i en viss fråga.¹⁸⁶ Medlemsstaternas representanter i genomförandekommittéer har emellertid tillgång till kommissionens databas, Cirka, där underlag inför kommittémöten och protokoll publiceras.

I den av riksdagen antagna propositionen – Sveriges politik för global utveckling framhålls bl.a. att Sverige bör vara fortsatt pådrivande i arbetet med att stärka kvaliteten och effektiviteten i EU:s utvecklingssamarbete.¹⁸⁷ Framställningen i detta kapitel koncentreras därför till de frågor som Sverige, enligt regeringen, har drivit för att främja kvalitet och effektivitet i biståndet. Redovisningen grundas på underlag från Utrikesdepartementet och Sida som har kompletterats med muntliga uppgifter från intervjuer.

7.2 EU:s policy

Av intervjuer med företrädare för såväl Utrikesdepartementet som Sida framgår att Sverige har ett stort genomslag för sina ståndpunkter när det gäller EU:s utvecklingssamarbete. Detta framgår av såväl regeringens skrivelser för åren 2000–2005 som intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet och Sida.¹⁸⁸ Både vid intervjuer och i skiftligt underlag har särskilt framhållits att Sverige har ett stort genomslag i policyfrågor. Av regeringens redovisning i Årsboken om EU 2000 framgår också att Sverige i förhandlingar om den dåvarande policyn särskilt lyfte fram vikten av det flerdimensionella fattigdomsperspektivet. Enligt regeringen har Sve-

¹⁸⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/recherche.cfm?CL=sv>

¹⁸⁷ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04 112.

¹⁸⁸ Årsbok om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen för respektive år 2000 t.o.m. 2005, skr. 2001/02:30, skr. 2001/02:160, skr. 2002/03:60, skr. 2003/04:60 och skr 2004/05:60.

riges prioriteringar tydligt återspeglats i gjorda deklarationer av EU. Den dåvarande policyn återspeglade, enligt regeringen, även den internationella konsensus som alltmer råder om fattigdomsbekämpning.¹⁸⁹

År 2005 genomförde kommissionen en översyn av den ovannämnda policyn från 2000, vilket resulterade i ett förslag till en tudelad policy där en del var en politisk deklaration som gällde för hela EU medan den andra delen skulle styra EG-biståndet. Policyn, Europeiskt samförstånd om utveckling, antogs 2005 av Europeiska parlamentet, rådet och kommissionen. Sverige välkomnade den nya policyn. Enligt regeringen lyckades Sverige tillsammans med andra medlemsstater genomdriva att de åtaganden som EU hade gjort under senare år fick ett ordentligt genomslag i dokumentet. Övriga frågor som Sverige lyfte fram var, enligt regeringen, fattigdomsbekämpning, inriktning på låginkomstländer/minst utvecklade länder, samstämmighet, harmoniseringsagendan samt integration av horisontella frågor som mänskliga rättigheter, jämställdhet, barns rättigheter och miljö.¹⁹⁰

Genomförandet av kommissionens biståndsinsatser har under lång tid kritiserats för att vara byråkratisk och långsam.¹⁹¹ Enligt uppgifter från några företrädare för både Utrikesdepartementet och Sida kvarstår problem med kommissionens biståndspolitik att policies inte alltid omsätts i praktiken och därmed uppnås inte önskade resultat.

I denna uppföljning har Sveriges policyarbete inom EU kommenterats vid ett tillfälle. En företrädare för Sveriges representation i fält anser att Sverige borde verka mer än vad man gör i dag för att det ska tas fram gemensamma EU-policies i stället för att alla medlemsstater för fram sina egna policies för t.ex. jämställdhet och miljö. Av intervjun framgår att biståndsarbetarna på fältnivå ofta upplever detta som frustrerande eftersom man är förhållandevis överens om vilka åtgärder som ger resultat. Till stor del stämmer ländernas policies överens med varandra, och då är det inte ett konstruktivt förhållningssätt att varje land trots detta försöker framhäva sin egen policy som om den vore unik. Sverige borde därför försöka använda EU som en ”policynivå” för att påverka arbetet inom OECD och FN.

7.3 Kvalitets- och effektivitetsfrågor

Av underlag från regeringen under perioden 1995–2005 framgår att Sverige genomgående har uppmärksammat kvalitets- och effektivitetsfrågorna i biståndet. På grundval av en analys av styrkor, svagheter och brister i EU-biståndet framhöll Utrikesdepartementet i den svenska strategin från 1996 vikten av effektivitet och kvalitet på följande sätt:

¹⁸⁹ Skr. 2001/02:30, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2000*.

¹⁹⁰ Skr. 2005/06:85, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2005*.

¹⁹¹ Se t.ex. Utrikesdepartementet, *EU:s bistånd och Sveriges – likheter och skillnader 1995*, skr. 2001/02:30.

Sverige ger allra högsta prioritet åt effektivitets- och kvalitetsfrågorna i EU-arbetet. Vi har stor kunskap och erfarenhet på detta område från vårt eget biståndsarbete. Begreppet effektivitet kan i detta sammanhang definieras som att målen för EU:s utvecklingssamarbete skall uppnås och att det görs så kostnadseffektivt som möjligt. Begreppet kvalitet kan hänföras till behovet av förbättrade metoder för kommissionens genomförande av biståndsinsatserna. I detta ingår ökad insyn, öppenhet och förenkling, utveckling av landstrategier och bättre policy- och projekthantering. Särskild vikt ska läggas vid bättre samordning, samt effektivare organisation och kompetens både i Bryssel och i fält.¹⁹²

I den ovan nämnda strategin identifierade departementet såväl övergripande som operativa kvalitets- och effektivitetsfrågor som Sverige skulle driva i EU-samarbetet. Övergripande kvalitets- och effektivitetsfrågor avsåg samstämmighet, komplementaritet och koordinering. Operativa kvalitets- och effektivitetsfrågor rörde policystyrning, landstrategier och projekthantering, kommissionens utvärderingsverksamhet, organisation och kompetens samt upphandling.

Den svenska representationen i Bryssel bekräftar i sitt remissvar på utredningen *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU:2001:96), att Sverige tillsammans med likasinnade medlemsstater som Storbritannien, Danmark, Nederländerna och Tyskland på ett tidigt stadium hade uppmärksammat den låga effektiviteten i EG-biståndet.¹⁹³ Av remissvaret framgick att Sverige tillsammans med Danmark och Storbritannien hade begärt att en övergripande utvärdering skulle genomföras av gemenskapens totala bistånd. De ovannämnda medlemsstaterna hade under flera år arbetat strategiskt för att få till stånd en oberoende utvärdering som kommissionen sedan genomförde. Våren 1999 fattade ministerrådet beslut om resultatet av den globala utvärderingen. Beslutet, som avkrävde kommissionen en handlingsplan för att komma till rätta med effektivitetsproblemen i EG-biståndet omfattade fem huvudsakliga problemområden som borde åtgärdas:

- behovet av en sammanhållen utvecklingspolitik,
- bättre styrinstrument såsom landstrategier,
- en effektivare organisation,
- oberoende utvärderingar och
- transparens och övergripande information till allmänheten.

I Årsboken om EU för 2000 pekade regeringen på att kommissionens utvecklingssamarbete länge kännetecknas av låg effektivitet och kortsiktighet. Regeringen framhöll att Sverige har varit en av de ivrigaste förespråkarna för en reformering av EG:s utvecklingssamarbete och dess humanitära bistånd. Vidare framgår att även om organisations- och effektivitetsfrågorna är kommissionens eget mandat har Sverige, tillsammans med andra medlemsstater, drivit frågor som rör effektiviseringar av arbetet

¹⁹² Utrikesdepartementet, *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*, 1996-11-06.

¹⁹³ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96), telefax 2002-10-14.

via rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer, expertgrupper och informella möten. Sverige har vidare, enligt regeringen, försökt ge konkret stöd åt de olika åtgärderna som kommissionen har initierat.

Regeringen välkomnade således kommissionens reformpaket som bestod av följande delar:

- Ökad inriktning mot resultat, vilket var en del av en övergripande reform med förändrad ansvarsfördelning, administrativt regelverk, karriärmöjligheter och aktivitetsbaserad budgetering.
- Stärkt programmering med riktlinjer för landprogrammering.
- Sammanslagning av projektcykeln under ett nytt kontor, Byrån för samarbete, EuropeAid.
- Organisatorisk förenkling genom integrering av de externa kontoren för tekniskt stöd till kommissionen.
- Överföring av beslutskompetens och resurser till delegationerna i fält.
- Stärkt utvärderingsfunktion.
- Reform av kommittéväsendet som inriktade arbetet på strategiska frågor i stället för enskilda projekt och program.

Uppföljning av reformen skulle ske genom en årlig handlingsplan och en årsrapport som skulle lämnas till rådet.¹⁹⁴ Uppgifter vid intervju med företrädare för den svenska representationen i Bryssel understryker att Sverige tillsammans med en mindre ”likasinnad givarkrets” drev reformagendan starkt, vilket också innefattade en årlig uppföljning av kommissionens bistånd.

Regeringen återkom, i sin skivelse för 2001, till att Sverige hade varit en av de ivrigaste förespråkarna för de nämnda reformerna. Vidare lyfte regeringen fram att det svenska ordförandeskapet vid rådsmötet i maj 2001 hade inriktats på hur biståndet skulle effektiviseras. Rådet beslutade om ett närmare samarbete mellan bl.a. EG och FN genom att flexibla finansieringsmekanismer skulle införas.

Humanitärt bistånd

En del i den ökade effektiviteten som Sverige generellt har förespråkat inkluderar en effektiv samordning av katastrofinsatser, rehabilitering och utvecklingsinsatser. Under 2001 presenterade kommissionen ett meddelande med en rad förslag till åtgärder för att stärka övergången mellan humanitärt bistånd till rehabilitering och utvecklingsinsatser (Linking Relief, Rehabilitation and Development LRRD). Enligt regeringen var Sverige under sitt ordförandeskap pådrivande för att stärka denna övergång. Regeringen uppger vidare att Sverige skulle fortsätta med att driva dessa frågor i kommittén för humanitärt bistånd, HAC-kommittén.¹⁹⁵

¹⁹⁴ Skr. 2001/02:30, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2000*.

¹⁹⁵ Prop. 2002/03:1, Budgetpropositionen för 2003, utgiftsområde 7.

Sverige har under perioden 2000–2005 förespråkat ett närmare samarbete mellan ECHO och de humanitära FN-organen. Sverige har också allmänt drivit frågan om ett närmare partnerskap mellan EG och FN. I detta sammanhang var en viktig fråga formerna för finansiering och att upprätta en kontinuerlig dialog med FN om prioriteringar och strategiska frågor. År 2003 undertecknade kommissionen och FN en ramöverenskommelse för samarbete mellan kommissionen och de humanitära FN-organen. Av Årsboken om EU för 2005 framgår att Sverige betonat att såväl samarbetet med FN som enskilda och internationella organisationer borde stärkas ytterligare. Sedan ett par år tillbaka har kommissionen även ett ramavtal med enskilda och internationella organisationer.

Av regeringens redovisningar framgår att Sverige under flera år har uppmuntrat ECHO till en fortsatt aktiv medverkan i processen om ett gott humanitärt givarskap. Principen innebär bl.a. att man ska säkerställa att flexibla bidrag lämnas vid rätt tidpunkt för att kunna möta de mänskliga behov som finns. Vid intervjuer med företrädare för såväl Utrikesdepartementet som Sida framgår att ECHO stöder denna princip, men gällande budgetrestriktioner innebär att det är oklart om ECHO kan lämna reguljära bidrag till bl.a. humanitära organisationer. Detta förhållande försvårar ett snabbt och effektivt samarbete med både FN-organ och enskilda organisationer. Företrädare för både departementet och Sida anser att det är oklart vilken artikel i EG:s budgetförordning som tillämpas.

Vid intervju med företrädare för den svenska representationen i Bryssel påpekas att Sverige med framgång drev igenom att de humanitära frågorna skulle behandlas av rådet, vilket skedde i april 2006. Rådet behandlar sällan humanitära frågor, bl.a. beroende på att det inte finns någon referens i fördraget till det humanitära biståndet. De frågor som behandlades vid rådsmötet var vilket genomslag principerna om gott givarskap hade fått och vikten av FN som samordnare inom det humanitära området.

Företrädare för Sida menar att det är svårt att bedöma vilket inflytande Sverige har när det gäller ECHO:s verksamhet. ECHO har utvecklats positivt under de senaste tio åren, enligt Sida. Det gäller exempelvis insatstiden, då ECHO har gått från mycket korta insatser till något längre engagemang samt blivit mer flexibelt när det gäller bedömningar om vilka åtgärder som vidtas. Vidare gör ECHO vissa försök med att integrera ett utvecklingsfrämjande arbete i de humanitära insatserna. Företrädare för Utrikesdepartementet anser att Sverige tillsammans med likasinnade givarländer har ett starkt inflytande över verksamheten. Utrikesdepartementet är framför allt aktivt när det gäller policyarbetet inom ECHO.

Förbättrad programplanering genom landstrategier

I den svenska strategin från 1996 betonade departementet vikten av policystyrning och styrning av biståndet genom landstrategier för att höja kvaliteten i biståndet. Sverige skulle också, enligt strategin, konstruktivt bidra till

att utveckla kommissionens landstrategier. I en granskning från 1999 konstaterade Riksdagens revisorer att det inte fanns landstrategier för alla delar av kommissionens bistånd.¹⁹⁶

Enligt såväl skriftliga som muntliga uppgifter har Sverige varit pådrivande för att EG:s programmering av biståndet ska grundas på landstrategier. Sida bekostade bl.a. en konsultinsats för att stödja kommissionen i arbetet med att ta fram ett meddelande i frågan. Meddelandet presenterades i juni 2000. Därefter har rådsslutsatser antagits om ett standardramverk för landstrategier, där man lyfter fram vikten av samordning och komplettering av olika utvecklingsinsatser och att partnerlandet ska ha en ledande roll i arbetet med att ta fram dessa strategier.¹⁹⁷ Enligt regeringens skrivelse, Årsboken om EU 2002, var rådets beslut om landstrategier ett resultat av flera års strategiskt arbete från svensk sida där regeringen framhöll att Sidas insatser varit betydelsefulla.¹⁹⁸ Året därpå, 2003, uppgav regeringen bl.a. att införandet av landstrategier hade bidragit till ökad samstämmighet och samordning.¹⁹⁹

Utrikesdepartementet genomförde 2002 en enkätundersökning när det gällde kommissionens framsteg i effektiviseringen av biståndet och samordningen i fält.²⁰⁰ Enkäten besvarades av drygt 50 utlandsmyndigheter, vilket motsvarade ca. 85 % av de tillfrågade. Av svaren framgick att kommissionen hade utarbetat landstrategier för 40 stater. Majoriteten av dem som i sina svar hade berört frågan om landstrategier ansåg dels att de hade varit delaktiga i processen med att ta fram dem, dels att landstrategierna höll en god kvalitet. I promemorian bekräftas landstrategiernas betydelse. På grundval av resultatet av enkäten konstaterade departementet att ambassaderna, Sida och Utrikesdepartementet aktivt måste arbeta vidare med kommissionens landstrategier så att de kunde förbättras när det gällde såväl innehåll som metod.

Enligt både Utrikesdepartementet och Sida har Sverige därefter drivit dessa frågor i olika sammanhang inom EU-samarbetet, bl.a. som ett underlag i samband med att det gemensamma ramverket för landstrategierna utarbetades.

I denna uppföljning bekräftas att kommissionens insatser som regel grundas på landstrategier enligt svensk förebild. Det finns emellertid ett undantag. För Västbanken/Gaza har inte kommissionen utformat någon landstrategi beroende på det rådande politiska läget sedan Hamas vann valet och bildade regering.

¹⁹⁶ 1998/99:RR9, *Utvecklingsarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*.

¹⁹⁷ Skr. 2001/02:30, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2000*.

¹⁹⁸ Skr. 2002/03:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002*.

¹⁹⁹ Utöver uppgifterna i regeringens skrivelser se även Sida, *The European Community's External Actions, 2005*.

²⁰⁰ Utrikesdepartementet, *Sammanställning av enkät om framsteg i effektiviseringen av EG-biståndet, inkl. samordningsfrågor*, Promemoria 2002-09-11.

Enligt uppgifter från de övriga svenska företrädarna i fält finns en förhållandevis god överensstämmelse mellan landstrategier och genomförda insatser i Albanien, Bangladesh, Colombia, Tanzania och Moçambique. Den svenska företrädaren i Albanien påpekade dock att man också måste tolka strategierna och då ger man företräde åt en tolkning som innebär att svenska biståndspolitiska ambitioner får avtryck i de insatser som sedan genomförs.

Enligt uppgifter från de svenska representationerna i Colombia och Albanien vänder man sig ofta till Sverige tidigt i planeringsstadiet för att inhämta Sveriges synpunkter på planerade insatser. Även de svenska företrädarna i CARDS-kommittén redovisar att man har samma erfarenhet när det gäller det samlade utvecklingssamarbetet på Balkan. Man menar att detta förhållande beror på att Sverige har fältkontor i alla länder på Balkan, vilka följer kommissionens program på plats. Från svensk sida har man också lagt ned mycket tid på att hålla sig uppdaterad om kommissionens insatser.

Vikten av svensk fältnärväro är en fråga som både uppmärksammades i Utrikesdepartementets enkät 2002 och i intervjuer inom uppföljningen med svenska företrädare i såväl genomförandekommittéer som fält. Det framgår att i de länder där Sverige bedriver ett begränsat utvecklingssamarbete med samarbetslandet är de svenska ambassadernas insatser blygsamma när det gäller att påverka kommissionens landstrategier och genomförandet i övrigt. Om svensk biståndspersonal i landet saknas har ambassaden begränsade möjligheter att följa kommissionens arbete.

Av de svenska företrädarnas återrapportering från genomförandekommittéer framkom också att Sverige vanligtvis är aktivt när det gäller att föra fram synpunkter på landstrategier och andra planer som kommissionen presenterar. I en rapport framgick även att kommissionens ordförande i EUF-kommittén särskilt uppmärksammade och tackade Sveriges företrädare för de svenska insatserna vid införandet av landstrategiproessen. Detta skedde i samband med att den svenska företrädaren efter sex år skulle lämna sitt uppdrag i kommittén.²⁰¹

Samstämmighet mellan EU:s politikområden

Redan i den svenska strategin 1996 uppmärksammade Utrikesdepartementet att bristen på samstämmighet mellan unionens olika politikområden var betydande.

År 2003 slog riksdagen fast att Sverige aktivt borde arbeta för att öka samstämmigheten i EU:s politik i relation till utvecklingsländerna och för att utvecklingsaspekter beaktas inom alla EU:s politikområden.²⁰² Regeringen har därefter framhållit att Sverige har varit pådrivande för att samstämmigheten inom EU ska öka. Vidare lyfter man fram vikten av en bred

²⁰¹ Sida, *Sammanträde med EDF-kommittén de 9 mars 2005*, Beslut nr multi 1505.

²⁰² Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

ansats för att säkerställa att utvecklingsaspekter ska beaktas inom alla unionens politikområden i enlighet med den svenska politiken för global utveckling, vilket framgår av regeringens redovisning för både 2004 och 2005.

I regeringens skrivelser är uppgifterna om vilka frågor som Sverige har drivit för att åstadkomma samstämmighet med utvecklingspolitiken inom alla politikområden relativt knapphändiga. Den svenska representationen i Bryssel har däremot mer utförligt lyft fram betydelsen av koherens i EU-politiken för att utvecklingssamarbetet ska få verklig effekt i sitt remissvar på *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96).²⁰³ I sin analys av koherensfrågorna menar representationen att man måste skilja på oavsiktlig brist på koherens och medveten inkohärens inom EU:s politik inom olika områden i stället för att enbart tala om bristande koherens i EU-politiken. När det gäller den medvetna inkohärensen innebär de politiska kompromisserna en avvägning mellan dels att slå vakt om jordbrukarnas levnadsstandard, att säkerställa öppna landskap och en levande landsbygd, dels utvecklingsländernas krav på rättvist marknadstillträde. Enligt remissvaret fungerar samordningen mellan sektorerna relativt väl.

Handel och jordbruk är, enligt remissvaret, således de politikområden där åtgärder främst måste vidtas för att främja utvecklingen i utvecklingsländerna. Den svenska representationen menar att Sverige har varit pådrivande om harmonisering av åtgärder när det gäller handel och jordbruk. Enligt remissvaret har små framsteg uppnåtts men man pekar på att Sverige, under sitt ordförandeskap, drev igenom det s.k. EBA-beslutet (*Everything But Arms*). Beslutet innebär att de minst utvecklade länderna ska befrias från tullar och kvoter på all export till EU med undantag för vapen. Regeringen nämner i sin skrivelse som avser 2001 att EU har fattat ett sådant beslut, men det framgår inte vilken roll Sverige har spelat i sammanhanget.²⁰⁴

Införlivande av EUF i den allmänna budgeten

I den av riksdagen antagna propositionen *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* framhålls att Sverige ska verka för att Europeiska utvecklingsfonden (EUF) ska införlivas i EU-budgeten och att detta skulle ske i samklang med principerna i *Cotonouavtalet*.²⁰⁵ Regeringen uppgav i *Årsboken om EU för 2003* att införlivandet av EUF i EU-budgeten också var Sveriges huvudlinje. I regeringens följande redovisning i *Årsboken för 2004* redovisade regeringen att rådet hade diskuterat ett förslag från kommissionen om att införliva EUF i den allmänna budgeten. Vidare framgick att biståndsministrarna hade diskuterat frågan vid två tillfällen.

²⁰³ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, Utrikesdepartementet, dnr 152, *En rättvisare värld utan fattigdom* (SOU 2001:96)

²⁰⁴ Skr. 2002/03:160, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2001*.

²⁰⁵ Prop. 2002/03:122.

Frågan om införlivandet hade avhandlats i marginalen till den pågående diskussionen om de nya finansiella perspektiven. Regeringen uppgav att frågan skulle bli föremål för förhandling i rådet under 2005. Frågan har inte sedan dess behandlats i regeringens rapportering i Årsboken om EU för 2005.

I december fattade rådet beslut om att inrätta en tionde utvecklingsfond om totalt 22 682 miljoner euro för perioden 2008–2013. Sveriges bidrag till fonden är 2,74 %, dvs. drygt 621 miljoner euro. Regeringen samrådde inte med riksdagen inför det aktuella beslutet. Se vidare kapitel 3.

Samverkan med FN

I den svenska strategin för EU:s utvecklingssamarbete från 1996 fanns mål för EU-arbetet i relation till FN-systemet. Målet var att genom ett enhetligt agerande inom EU verka för en fortsatt reformering av FN:s arbete gällande finansieringsfrågor, styrmekanismer och koordinering. Under senare år har dock inte reformeringen av FN varit i blickfånget inom EU-samarbetet enligt regeringens redovisningar.

EU:s medlemsstater och kommissionen samordnar sitt agerande i FN i många frågor, med undantag för styrelsearbetet i FN:s fonder och program där enskilda medlemsstater lämnar bidrag och deltar i styrelsearbetet utifrån en nationell utgångspunkt. EU-ländernas samverkan med FN innebär att man under ordförandeskapets ledning tillsammans med kommissionen utarbetar förslag till gemensamma ståndpunkter i förhandlingarna och utkast till resolutioner i det multilaterala samarbetet. Mot denna bakgrund är regeringens rapportering i sina skrivelser inriktad på att redogöra för världskonferenser och världstoppmöten som t.ex. Monterrey och Johannesburg. När det gäller världstoppmötet i Johannesburg om hållbar utveckling framgår, av regeringens redovisning, att Sverige tillsammans med Danmark och Finland hade utarbetat ett förslag till ett globalt ramprogram för initiativ för hållbar utveckling och konsumtion.²⁰⁶

Enligt den svenska representationen gjordes betydande framsteg gällande relationerna mellan EU och FN under det svenska ordförandeskapet. Sverige var pådrivande när det gällde kommissionens första meddelande om EG och FN våren 2001 och rådsslutsatser antogs därefter i frågan. Svenska påtryckningar innebar att kommissionen arbetade vidare med att ta fram ett meddelande som rörde EU:s och FN:s samarbete med att stärka globalt styre.²⁰⁷

Representationen ansåg dock att arbetet inom kommissionen kunde ha varit mer systematiskt och fortsatta påtryckningar behövdes.

²⁰⁶ Skr. 2002/03:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002*.

²⁰⁷ Europeiska gemenskapens kommission, *Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Europeiska unionen och Förenta nationerna: Vårt engagemang för multilateralism*, KOM (2003) 526 slutlig.

7.4 Uppföljning, utvärdering och återrapportering

Av den svenska strategin från 1996 framgick att Sverige skulle verka för att uppföljnings- och utvärderingsverksamheten stärktes och att kommissionen skulle tillmäta uppföljning och utvärdering en större vikt i sitt arbete. Sverige skulle bl.a. framhålla att det var väsentligt att utvärderingar blev en integrerad del av biståndet och att resultat skulle spridas på ett överskådligt sätt.

Kommissionens årsrapport

Som tidigare har nämnts skulle, som en del i kommissionens reformpaket 2000, en årsrapport årligen lämnas till rådet. Rådet har sedan den första rapporten om EG-biståndet kom årligen behandlat deras innehåll. Från svensk sida har man, enligt regeringens rapportering, tillsammans med flera medlemsstater i rådsarbetet framfört att rapporterna successivt har förbättrats men att det återstår en del att göra när det gäller resultatanalyser av genomförandet inklusive samstämmighetsfrågorna.²⁰⁸ Regeringen har i Årsboken om EU 2003 och 2004 lyft fram rådets slutsatser om årsrapporten, som från informationssynpunkt är väsentlig som ett led i de fortsatta ansträngningarna att förbättra kommissionens genomförande av EG-biståndet.²⁰⁹ I regeringens rapportering för 2005 saknas uppgifter om årsrapporten.²¹⁰

Enligt uppgift vid intervjuer framkom att sekretariatet för utvärdering och internrevision vid Sida har granskat innehållet i kommissionens årsrapport de senaste tre åren. I kommentarer till Utrikesdepartementet har Sida uppmärksammat två huvudproblem som ännu inte har åtgärdats. Det ena problemet är att kommissionens redovisning av genomförda utvärderingar i årsrapporten är bristfällig och i något fall felaktig. Det andra problemet är att kommissionen i sin årsrapport använder det kvantitativa resultatrapporteringssystemet, Result-Oriented Management, ROM, på ett ytterst tveksamt sätt.

Sidas kritik när det gällde årsrapporten för 2004, som presenterades 2005, rörde också att få resultat från utvärderingar hade presenterats i rapporten, vilket Sida ansåg var uppseendeväckande.²¹¹

Användningen av projektresultaten Result-Oriented Management, ROM, innebär, enligt Sida, att läsarna inte får någon relevant information om projekten lyckades väl eller inte. Innebörden av Sidas kritik är att när man slår samman olika indikatorer och redovisar medeltal av projekt kan vissa

²⁰⁸ Skr. 2002/03:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002*.

²⁰⁹ Skr. 2003/04:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2003* och skr. 2004/05:60, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2004*.

²¹⁰ Skr. 2004/05:85, *Årsboken om EU, Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2005*.

²¹¹ Sida, *Kommentarer till EU-kommissionens årsrapport 2004*, 2005-08-31.

indikatorer, t.ex. relevans och hållbarhet, dölja de värden som mäter resultat, dvs. påverkan, genomslagskraft och prestation. Sida ger också exempel på att så är fallet när man utifrån kommissionens redovisning kunde härleda de medeltal som redovisas till ett särskilt projekt. Vidare anser Sida att måttet ”hållbarhet” är hypotetiskt. Under pågående projekt går det inte att mäta i vilken omfattning resultat ger bestående effekter. Uppgifterna har dessutom en framträdande plats i kommissionens rapporter.

Därutöver lämnade Sida ytterligare kommentarer om att rapporten inte behandlade riskanalyser, att det saknades uppgifter om hur kommissionen säkerställer att lärdomar från projekt tas till vara, kommentarer om givarsmordningen på Balkan samt specifika synpunkter på några geografiska och tematiska program.

Resultatet av Sidas granskning av kommissionens årsrapporter har lämnats till Utrikesdepartementet i samband med att departementet utarbetade en instruktion för förhandlingar i rådsarbetsgruppen då årsrapporten skulle behandlas. Inom denna uppföljning har vi särskilt studerat i vilken utsträckning dessa frågor har tagits upp i instruktioner till den svenska förhandlaren och dennas återrapportering. Av en instruktion framgår att Sverige tog upp frågan om att man önskade sig en mer analytisk rapportering som avsåg vad som har gått bra respektive dåligt i biståndsverksamheten och skälen därtill. Sverige framförde vidare att den tillämpade metoden för utvärdering av programmen i EG:s utvecklingssamarbete (ROM) bör ses över då den är problematisk i flera avseenden. Därutöver tog Sverige upp frågor om mainstreaming och millenniemålen.²¹² Sidans övriga kommentarer fanns med som tillägg som kunde framföras vid behov, vilket förhandlaren inte gjorde.

Enligt den svenska förhandlaren återrapportering berörde inte kommissionens företrädare i sitt svar vid mötet de frågor som Sverige hade uppmärksammat, t.ex. behovet av en analytisk rapportering och ROM-metodens relevans.²¹³ Ordföranden redovisade att kommissionen hade börjat fundera över hur nästa årsrapport skulle se ut. Vidare inbjöds medlemsstaterna att lämna skriftliga kommentarer om vad som skulle inkluderas i rådsslutsatserna.

Enligt Utrikesdepartementet lämnade inte någon medlemsstat in kommentarer om innehållet i rådsslutsatser. Utkast till rådsslutsatser hade informellt diskuterats med det brittiska ordförandeskapet. Rådsslutsatserna förhandlades därefter. Av de antagna rådsslutsatserna framgår att rådet välkomnade kommissionens förbättringar av årsrapporten jämfört med tidigare årsrapporter. Exempelvis nämns den ökade inriktningen på resultat och på bistånd för att nå millennieutvecklingsmålen. Rådet noterade att 90 % av de pågående projekten bedöms ge önskade verkningar. Rådet uppmå-

²¹² Utrikesdepartementet, *Årsrapporten över EG:s utvecklingssamarbete 2004*, 2005-09-07.

²¹³ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, *Rapport från möte den 8 september 2005 i Allmänna biståndgruppen (dvgen)* 2005-09-09. Totalt utfärdade departementet instruktioner till sex möten där årsrapporten behandlades.

nade dock kommissionen att inrikta sina utvärderingsinsatser på att, efter det att projekten har slutförts, analysera tillförlitligheten för de nuvarande indikatorerna för att förutse åtgärdernas följder och hållbarhet.²¹⁴

Utrikesdepartementet uppger att året innan hade de likasinnade givarländerna gjort en rejäl satsning på innehållet i årsrapporten och utformat ett gemensamt papper om denna som lämnades till kommissionen. Storbritannien hade svarat för att samordna insatsen och ”hållit i pennan”. Vidare pekar departementet på att under den period som årsrapporten förhandlas, hösten 2005, skulle dels EU:s policy om utvecklingspolitiken, dels successivt de nya finansieringsinstrumenten förhandlas. Sverige prioriterade dessa frågor.²¹⁵

Enligt uppgifter vid intervju med företrädare för den svenska representationen påpekas att rådets behandling av årsrapporten är inriktad på policyfrågor. Men man menar att det finns anledning att uppmärksamma frågan mer än vad som för närvarande görs.

Erfarenheter från genomförandekommittéerna och fältet

Enligt uppgifter från de svenska företrädarna i både genomförandekommittéerna och på fältet har frågan om uppföljning och utvärderingar av EG:s bistånd ibland uppmärksamats. I några fall uppgavs att det kan vara svårt att få del av uppföljningar och utvärderingar som genomförs av kommissionen. De svenska företrädarna menar att kommissionen är känslig för kritik. Av denna anledning kan det vara svårt att få till stånd en konstruktiv diskussion om resultat av uppföljningar och utvärderingar, så att såväl medlemsstater som kommissionen kan dra lärdomar av de resultat som framkommer. Som tidigare framgått av kapitel 2 ska kommissionen presentera resultat från utvärderingar för genomförandekommittéerna.

Det finns dock underlag som visar att Sverige både har påverkat innehållet i utvärderingar och sedan använt resultatet för att påverka kommissionens insatser. Av en promemoria från Sveriges ambassad i Belgrad framgår att i samband med att kommissionen 2004 utvärderade dels CARDS-programmet, dels Europeiska återuppbyggnadsbyrån (EAR) bidrog Sverige aktivt med att lämna principiella synpunkter till utredarna vid ett flertal tillfällen.²¹⁶ Utvärderingarnas analyser och resultat gav starkt stöd åt de synpunkter som Sverige hade framfört. Därefter använde Sverige resultatet från utvärdering vid möten i CARDS-kommittén och EAR:s

²¹⁴ Europeiska unionens råd, allmänna frågor och yttre förbindelser, *Pressmeddelande från det 2690:e mötet*, den 21 november 2005.

²¹⁵ Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-27.

²¹⁶ Sveriges ambassad i Belgrad, *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*, telefax 2005-05-05.

styrelse i samband med att de nya årsprogrammen för 2005 utarbetades. De svenska företrädarna grundade sin argumentation på de rekommendationerna som hade lämnats i de ovannämnda utvärderingarna.²¹⁷

Av de åiterrapporter från möten i genomförandekommittéer som vi har granskat framgår att det är sällsynt att kommittéerna behandlar resultat från utvärderingar och uppföljningar. Det finns däremot några exempel på att de svenska företrädarna har väckt frågor om utvärderingar i genomförandekommittéerna. I CARDS-kommittén tog man från svenskt håll initiativ till att man tillsammans med Storbritannien, Italien, Danmark och Tjeckien skickade ett brev till kommissionen där man begärde att en utvärdering som rörde länderna på västra Balkan skulle presenteras för kommittén.²¹⁸ I MED-kommittén hade den svenska företrädaren uppmärksammat att en halvtidsöversyn som hade gjorts av MEDA-programmet inte hade omfattat en samlad resultatbedömning.²¹⁹ Den svenska företrädaren i genomförandekommittén hade med stöd av en tjänsteman från Sida (avdelningen för utvärdering och revision) lyft fram att det var av största vikt att effekter och effektivitet beaktades i enlighet med stadgarna. MEDA-programmet är ett 10-årigt program vars kostnader hade uppgått till 5,4 miljarder euro i juli 2006, då kommittén behandlade frågan.²²⁰

Med anledning av en granskningsrapport från revisionsrätten om MEDA-programmet behandlade rådsarbetsgruppen frågan.²²¹ Rådsarbetsgruppen föreslog vissa ändringar som bl.a. innebar att en resultatutvärdering ska genomföras under 2007. Rådet har därefter antagit de föreslagna ändringarna, och enligt beslutet ska en resultatutvärdering genomföras under 2007.

Ett ytterligare exempel rör HAC-kommittén där man från svensk sida begärde att en oberoende utvärdering av ECHO som omfattade perioden 2000–2005 skulle behandlas mer utförligt vid ett senare tillfälle.²²² Enligt UD-tjänstemannen, som representerade Sverige vid mötet, borde rapporten bli föremål för fortsatta diskussioner eftersom den innehöll både intressanta och oroande slutsatser. Kommissionens ordförande godtog förslaget.

Av rapporteringen från övriga kommittéer framgår att det har hänt att man från svensk sida har tagit upp frågan om hur man tillvaratar resultat från uppföljning och utvärdering i samband med att nya projektförslag behandlas.²²³

²¹⁷ Sveriges ambassad i Belgrad, *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*, 2005-05-05.

²¹⁸ Utrikesdepartementet, *Rapport från CARDS-mötet i Bryssel*, telemedelande (A) mnr UD-2/20060613-16.

²¹⁹ Sida, Deltagande vid MEDA-kommitténs möte i Bryssel, beslut 2006-003872.

²²⁰ Sweden's Comments on "Mid-term" evaluation of the MEDA II-programme.

²²¹ Revisionsrätten, *Särskild rapport nr 5/2006 om MEDA-programmet*.

²²² Utrikesdepartementet, *Rapport från 95:e mötet med EU:s humanitära biståndskommitté, HAC, den 22 november 2006*, Arbetspapper 2006-11-23.

²²³ Sida, *Reserapport ALA-committe meeting 191*, beslutsnr 2005-001782.

7.5 Övriga frågor

Biståndsvolymer

Sverige har över tiden inom EU-samarbetet förespråkade höjda biståndsvolymer. I Årsboken om EU för 2005 framhöll regeringen att Sverige aktivt har stött kommissionen när det gällde nya gemensamma ODA-nivåer för EU inklusive delmål för biståndsvolymerna för att uppnå slutmålet om 0,7 % av BNI till 2015. Det innebar att även individuella mål för medlemsländerna fastställdes. Enligt Utrikesdepartementet var beslutet en stor framgång för Sverige och likasinnade givarländer.

Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR)

Från den svenska representationen i Bryssel framhåller man i ett underlag som tagits fram på begäran av den dåvarande utrikesministern Jan Eliasson att Sverige har drivit frågor som rör sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter.²²⁴ Enligt underlaget lyckades Sverige tillsammans med Danmark och Nederländerna synliggöra SRHR-frågorna och kvinnors villkor och rättigheter i arbetet med millennieutvecklingsmålen bl.a. genom att man kunde nå en EU-position inför högnivåmötet i FN i september 2005 om att skapa ett särskilt delmål och en indikator rörande universell tillgång till reproduktiv hälsa under millennieutvecklingsmål 5 om förbättrad mödr hälsa och minskad mödradödlighet. Av regeringens rapportering i budgetpropositionen för 2006 uppmärksammas Sveriges insatser såväl inom EU som i andra sammanhang när det gäller SRHR-frågorna.²²⁵ Dessa uppgifter saknas dock i regeringens skrivelse som avser EU-arbetet för 2005.

Av budgetpropositionen för 2007 framgår att Sverige har lyft fram SRHR-frågorna vid generaldirektörmötet i Bryssel i juni 2006. Enligt regeringen har Sverige både bidragit till och stött ett danskt initiativ som innebär att man ska framhålla SRHR-frågorna och slå vakt om befintliga EU-överenskommelser vilket även innefattar politiska överenskommelser i frågan.

7.6 Genomförandet av kommissionens insatser

Regeringens skrivelser och rapporteringen i budgetpropositionen belyser inte erfarenheter från EU-samarbetet i fält. Övrig dokumentation av hur Sverige samarbetar med EU i fält saknas i stor utsträckning. Undantagen är dels en promemoria som belyser hur Sverige har påverkat EG-biståndet på Balkan, dels en enkät till ambassaderna 2002. Resultat från enkätsvaren redovisas i avsnitt 7.3.

²²⁴ Vad bra saker Sverige har gjort i EU, 10 juli 2006.

²²⁵ Prop. 2005/06:1, Budgetpropositionen för 2006, utgiftsområde 7.

Exempel på erfarenheter från fältet

I en promemoria från den svenska ambassaden i Belgrad till Utrikesdepartementet redovisas hur man från svensk sida har påverkat EG-biståndet på Balkan.²²⁶ Enligt promemorian har Sveriges påverkan på EG:s bistånd ökat genom samordnat svenskt uppträdande, en tydlig inriktning på vissa profilfrågor samt en kontinuerlig uppföljning av EG-biståndet. Sverige är numera en av de mest aktiva medlemsstaterna i CARDS-kommittén. Detta har även resulterat i att effektivitet i det svenska bilaterala biståndet har ökat.

Av underlaget framgår att knappa personalresurser vid den svenska ambassaden i Belgrad satte gränser fram till 2003 för att aktivt bevaka och påverka kommissionens biståndsarbete. När ambassaden fick en tjänst för handläggning av bilateralt stöd, som sedan utökades till att omfatta en funktion som regional EU-rådgivare, ökade möjligheterna att bevaka och fördjupa kontakterna med kommissionens delegation på plats.

Det fanns, enligt promemorian, behov av en mer aktiv dialog med kommissionens lokalkontor för att öka det svenska inflytandet inom de sektorer där Sverige genomförde insatser. För att effektivisera det bilaterala biståndet och för att påverka kommissionens bistånd krävdes därför en aktiv bevakning av kommissionens planer och genomförande.

Det svenska budskapet koncentrerades, enligt promemorian, till ett fåtal svenska profilfrågor, främst mottagarlandets ägarskap i projekten, insatsernas hållbarhet, hänsyn till jämställdhets- och miljöfrågor, givarsamordning och bättre riskanalyser. Såväl kommissionens strategiska årliga indikativa program och årsprogram som specifika projektdokument granskades utifrån hur dessa principiella frågor beaktades. Som tidigare framgått bidrog Sverige aktivt med synpunkter vid utvärderingen av CARDS-programmet och EAR, och de svenska synpunkterna fick stöd av utvärderingsresultatet.

Av underlaget framgår att kommissionen har varit tacksam för konkreta insatser från medlemsstaterna eftersom dess resurser är begränsade. Sverige har också tillsammans med Storbritannien planerat och genomfört ett seminarium om givarsamordning. Kommissionen har lovat att genomföra en uppföljning av seminariet.²²⁷

Arbetet med att påverka kommissionen i CARDS-kommittén har ur ett svenskt perspektiv lett till en god kunskap om både samarbetsmöjligheter och potentiella överlappningar med svenska projekt.

Det förbättrade samarbetet kring kommissionens bistånd har, enligt underlaget bidragit till att stärka och göra den svenska hållningen i biståndsfrågor på Balkan mer slagkraftig. Vidare framhålls vidare betydelsen av ett bra och smidigt samarbete med Utrikesdepartementet (UD-EC), Sida (SEKA) och Belgrad-ambassadernas kontor på fältet. Konceptet att väva

²²⁶ Sveriges ambassad i Belgrad, *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*, telefax 2005-05-05.

²²⁷ Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportkast 2007-01-26.

samman såväl utrikespolitiska som biståndspolitiska frågor på policynivå med konkreta biståndserfarenheter från fältet har, varit framgångsrikt. Samtidigt konstateras att framgången på policynivå måste i ännu högre utsträckning än vad som är fallet följas upp i dialog med kommissionen på plats och med mottagaren. Feed-back från fältet bör återkopplas effektivare till policynivån.

Utrikesdepartementet påpekar vid faktakontroll av utredningstjänstens utkast att departementet har lagt ned ett stort arbete med att koppla policyarbetet till fältet sedan dess. Exempelvis nämns att Sida och Utrikesdepartementet tillsammans med DFID i Storbritannien har genomfört ett seminarium för fältpersonal från Sida och DFID. Framtagandet av strategidokument för IPA har vidare involverat såväl Utrikesdepartementet som Sida i Stockholm och på fältet.²²⁸

Sidas återsrapportering 2006

Regeringen begärde i regleringsbrevet för Sida 2006 att Sida skulle återsrapportera om sitt deltagande i expertgrupper och genomförandekommittéer. Sida skulle bl.a. bedöma resultatet när det gällde Sveriges möjligheter att få genomslag för sina ståndpunkter.

I Sidas årsredovisning för 2006 nämns fem av sex kommittéer där Sidas tjänstemän representerar Sverige.²²⁹ Sida uppger att deltagandet har lett till positiva effekter i fyra kommittéer. Vidare redovisar Sida vilka frågor som man har drivit i respektive kommitté. För en kommitté saknas både en redogörelse för vilka frågor som Sverige drivit och effekterna av arbetet. Redovisningen omfattar dock inga konkreta exempel på beslut som har fattats av kommittéerna som belyser den svenska påverkan på resultatet.

Utöver denna redovisning uppmärksammas ytterligare tre kommittéer där Sida-tjänstemän har deltagit som bisittare till UD-tjänstemän.

Med undantag för två kommittéer framhåller Sida betydelsen av att de svenska ambassaderna lämnar skriftliga synpunkter före kommittémötena. Enligt rapporteringen åtnjuter Sverige stor respekt i kommittéerna genom att synpunkter från medarbetare på fältet är av god kvalitet. Sverige har prioriterat att lämna synpunkter på förslag till stöd i de länder som är svenska samarbetsländer.

Vidare framgår att innan möten hålls i flera kommittéer deltar Sida i informella möten med de likasinnade länderna. Därigenom kan Sverige få gehör hos andra medlemsstater för svenska ståndpunkter, och omvänt kan Sverige stödja dem. På detta sätt har, enligt redovisningen, Sveriges möjlighet att påverka beslut förstärkts. Enligt Sida bör denna samarbetsform utvecklas.

²²⁸ Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-01-26.

²²⁹ Sida, *Årsredovisning för 2006*.

I åiterrapporteringen uppmärksammar Sida problem eller farhågor som rör arbetet inom tre kommittéer. Ett sådant exempel är att medlemsländerna i en kommitté är oroliga för att de inte får tillräcklig insyn i användningen av de medel som har avsatts för god samhällsstyrning.

I årsredovisningen kommenterar Sida 2 expertgrupper av totalt 17 expertgrupper där Sidatjänstemän ingår enligt Sidas förteckning över sitt deltagande i expertgrupper. För 1 expertgrupp, EU:s energiinitiativ, EUEI, har, enligt årsredovisningen, en representant för Sida deltagit i möten för att utförma faciliteten. EUEI ska kanalisera 220 miljoner euro till projekt för ökad tillgång till modern energi i AVS-länderna. Svenska ståndpunkter som fått gehör har gällt ägarskap, samordning med givare som är aktiva i respektive länder samt utformningen av utvärderingskriterierna. I exempelvis Tanzania har Sverige bidragit som samordnare för kommissionens räkning.

Därutöver uppger Sida att en Sidatjänsteman deltagit i kommissionens expertgrupp i transportfrågor.

8 Jämställdhet i utvecklingssamarbetet

Detta kapitel innehåller en översikt över jämställdhetsintegreringen i EU:s utvecklingssamarbete i förhållande till de svenska insatserna inom området. Utgångspunkten för redovisningen är främst riksdagens mål och arbetet när det gäller jämställdhetsfrågor i utvecklingssamarbetet. Av uppföljningen framgår bl.a. att:

- Främjande av jämställdhet mellan män och kvinnor har varit en viktig fråga för Sveriges utvecklingssamarbete sedan 1960-talet. Riksdagen har varit tydlig och konsekvent i sina beslut och uttalanden när det gäller vikten av att Sverige arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv i utvecklingssamarbetet. Utrikesutskottet har även genomfört en utvärdering av jämställdhetsarbetet i utvecklingspolitiken. (Avsnitt 8.4.)
- Utvärderingar av såväl multilateralt utvecklingssamarbete, inklusive EG:s bistånd, som olika länders bilaterala utvecklingssamarbete visar att jämställdhetsintegrering är en bra strategi för att uppnå ökad jämställdhet, men att den inte har tillämpats på ett framgångsrikt sätt. (Avsnitt 8.9.)
- Jämställdhetsfrågorna har varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982 då en resolution antogs. Under senare år har verktyg utvecklats och utbildningsinsatser vidtagits för att genomföra jämställdhetsintegreringen. (Avsnitt 8.3.)
- Jämställdhet är ett av de områden som regeringen har prioriterat i utvecklingssamarbetet under de senaste åren. Det pågår vidare ett arbete inom Regeringskansliet för att integrera jämställdhetsperspekti-

vet i alla verksamheter och processer inklusive EU-samarbetet. Resultat av arbetet när det gäller EU:s biståndspolitik har inte ännu redovisats av Utrikesdepartementet. (Avsnitt 8.6.)

- Ansvarsfördelningen för att driva frågor om jämställdhetsintegreringen inom EU:s biståndspolitik i Regeringskansliet samt mellan Utrikesdepartementet och Sida är oklar. (Avsnitt 8.5.)
- Dokumentationen av genomförda insatser för jämställdhet i utvecklingssamarbetet vid Utrikesdepartementet har brister. Departementet redovisade för riksdagen 2003 att en policy för jämställdhet mellan män och kvinnor i utvecklingssamarbetet hade tagits fram. Tre år senare saknas kunskap vid departementet om att en sådan policy finns eller har funnits. (Avsnitt 8.4.)

8.1 Bakgrund

Jämställdhetsfrågorna har traditionellt ansetts vara viktiga i det svenska utvecklingssamarbetet. Sverige har strävat efter att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra hela det svenska utvecklingssamarbetet.

Även i multilaterala sammanhang har Sverige varit en stor bidragsgivare i organisationer som verkar inom områden som främjar jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. Exempel på sådana organisationer är FN:s befolkningsfond (UNFPA) och FN:s kvinnofond (UNIFEM) där Sverige var den femte största bidragsgivaren 2004 respektive 2003.²³⁰ Enligt Utrikesdepartementet var Sverige den näst största givaren i UNIFEM 2006.

Kommissionen och EU:s medlemsländer är viktiga aktörer för att integrera jämställdhet i utvecklingssamarbetet inte minst mot bakgrund av att EU:s bistånd svarar för mer än hälften av världens bistånd.

8.2 Internationella dokument – några exempel

EU:s medlemsstater och samarbetsländer har i likhet med regeringar i hela världen i otaliga deklarationer och konventioner kommit överens om att jämställdhet är en icke förhandlingsbar princip.

Några exempel på internationella överenskommelser är konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor CEDAW²³¹ som antogs av FN:s generalförsamling 1979. Vid Kairokonferenserna 1994 om befolkning och utveckling och 10-årsuppföljningen av konferensen 2004 har man i handlingsplaner slagit fast dels kvinnors rätt till abort där abort inte strider mot lagen, dels att kvinnors status i familjen och i samhället måste förbättras. Vid FN:s fjärde kvinnokonferens som anordnades i Peking 1995 antogs Pekingdeklarationen som är en handlingsplan med för-

²³⁰ 2005/06:RFR6, *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet.*

²³¹ Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women.

slag till åtgärder inom tolv strategiska områden i syfte att integrera och öka jämställdheten för flickor och kvinnor. Den strategi som antogs och som ska tillämpas i detta arbete kallas jämställdhetsintegrering. Det innebär att alla insatser, program och projekt ska analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv innan de påbörjas. Oavsett vilken insats som ska genomföras, stöd till ett vägbygge, utbildning eller skattelagstiftningen, ska en analys göras för att bedöma hur insatsen påverkar kvinnor respektive män.²³²

En central internationell överenskommelse om utvecklingssamarbetet är millenniedeklarationen. Vid millennietoppmötet i september 2000 enades världens ledare om att insatser för jämställdhet mellan män och kvinnor är ett effektivt medel för att bekämpa fattigdom, hunger och sjukdomar i världen. Att främja jämställdhet mellan könen och stärka kvinnors ställning är det tredje millennieutvecklingsmålet. En skillnad jämfört med tidigare mål som har fastställts på den globala nivån är att det ska ske en systematisk uppföljning av uppnådda resultat i förhållande till målen. Alla länder ska varje år mäta och rapportera utvecklingen i s.k. millenniemålsrapporter.

Av den senaste FN-rapporten om arbetet med att förverkliga millenniemålen framgår att könsskillnaderna globalt sett fortfarande är stora på flera områden. Flickor deltar i mindre utsträckning än pojkar i grundskoleutbildning. Kvinnor förvärvsarbetar visserligen i allt större utsträckning men är missgynnade på arbetsmarknaden, dels till följd av löneskillnader och segerering på arbetsmarknaden, dels genom att de i större utsträckning än män är arbetslösa eller är hänvisade till den informella sektorn med låga och osäkra inkomster utan tillgång till sociala skyddsnet.²³³

8.3 Jämställdhetsintegreringen inom EU

Principen om jämställdhetsintegrering är inskriven i EG-fördraget sedan 1999 (Artikel 3. 2). Sedan år 2000 har EU:s ordförandeländer tagit initiativ till att integrera ett jämställdhetsperspektiv i ministerrådets olika politikområden. Sverige verkade under sitt ordförandeskap för att integrera jämställdhet i utvecklingssamarbetet och i EU:s forskningspolitik.

I Europaparlamentet bildades 2004 en högnivågrupp för jämställdhetsfrågor med syftet att integrera jämställdhet i alla politikområden.

Sedan 2003 redogör kommissionen för sina framsteg när det gäller att främja jämställdheten samt riktlinjerna för att införliva jämställdhet i de olika politikområdena.²³⁴

²³² Sida, Om jämställdhet i utvecklingssamarbetet, *Kön spelar roll*, 2005.

²³³ United Nation, *UN Millennium Development Goals Report 2006*.

²³⁴ KOM (2007) 49 slutlig.

Generella utgångspunkter

Den politiska viljan att främja jämställdhet har avspeglats i EG-fördraget sedan 1957. I gemenskapens regelverk slår man fast att jämställdhet är en av gemenskapens huvuduppgifter, i och med artikel 3.2 som infördes genom Amsterdamfördraget. Jämställdhet ska därigenom bedrivas i alla delar av EG:s verksamhetsområden.

Kommissionen antog 1996 en strategi som syftade till att införliva jämställdheten mellan kvinnor och män i gemenskapens hela politik och i samtliga insatser.²³⁵ Därefter antog kommissionen i juni 2000 ett stödprogram för gemenskapens ramstrategi för jämställdhet som gällde under perioden 2001–2005. Programmet syftade till att parallellt med integrering av ett jämställdhetsperspektiv i all politik genomföra särskilda åtgärder.

I mars 2006 presenterade kommissionen ett meddelande om en färdplan för jämställdhet 2006–2010 som gäller generellt för EU. Planen bygger på den gemensamma ramstrategin för jämställdhet och innehåller de viktigaste insatserna som kommissionen planerar inom sex prioriterade områden. Dessa områden är:

- att uppnå ekonomisk självständighet för kvinnor och män,
- att stärka möjligheterna att förena arbete, privat- och familjeliv,
- att främja en jämn fördelning av kvinnor och män i beslutsfattande,
- att undanröja könsrelaterat våld och handel med människor,
- att motverka könsstereotypa mönster i samhället och
- att främja jämställdhet utanför EU.

Meddelandet innehåller också en del som behandlar åtgärder för förbättrad styrning av jämställdhetsarbetet på EU-nivå.

Kommissionen har också redovisat exempel på indikatorer som ska användas för uppföljning av färdplanen, och vid behov kommer fler indikatorer att utvecklas. Av meddelandet framgår att indikatorer för att integrera jämställdhet inom utvecklingspolitiken ska utvecklas.

Utvecklingen mot jämställdhet kommer att följas upp på EU-nivå genom kommissionens årliga rapport till Europeiska rådets vårtoppmöte. Utvecklingen följs också av jämställdhetsministrarna och av en kommissionärnäringsgrupp för grundläggande rättigheter och lika möjligheter.

Näringsdepartementet konstaterade i en promemoria 2005 att arbetet med jämställdhetsintegrering i EU har kommit längre inom några politikområden än inom andra områden. Utvecklingsarbetet var, enligt promemorian, ett av fyra områden där departementet ansåg att jämställdheten var tydligt integrerad. De övriga områdena var EU:s sysselsättningsstrategi, regelverket för strukturfonderna samt forsknings- och utbildningspolitiken.²³⁶

²³⁵ KOM(96) 67 slutlig.

²³⁶ Näringsdepartementet, *Jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet*, PM 2005-05-03.

Jämställdhetsintegrering i biståndspolitiken

År 1995 gjorde handläggare vid Utrikesdepartementet och biståndsmyndigheterna en genomlysning av EU:s bistånd i förhållande till det svenska biståndet (se även kap. 5). Jämställdhetsfrågorna har, enligt rapporten, varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982 då ministerrådet antog en resolution i frågan.²³⁷ Enligt rapporten hade generaldirektoraten utarbetat handböcker om kvinno- och genusfrågor som användes inom program- och projektarbetet. Handböckerna innehöll riktlinjer och arbetsmetoder för att föra in genderaspekter i samtliga steg under ett projekts planering och genomförande. Inom kommissionen användes de kriterier som hade utarbetats av OECD/DAC för att tillgodose både kvinnors och mäns deltagande i alla faser av projektens genomförande. Vidare framgick att man strävade efter att könsuppdelad statistik skulle användas vid samtliga EU-finansierade projekt. Därutöver hade ett omfattande utbildningsprogram påbörjats av de generaldirektorat som då ansvarade för utvecklingssamarbetet.²³⁸ Syftet med programmen var att utbilda personalen inom samtliga nivåer om hur jämställdhetsfrågorna skulle hanteras.

Av den svenska strategin som fastställdes 1996 framgick att EU under de senaste åren ökat sina ansträngningar för att lyfta fram jämställdhetsfrågorna i alla delar av biståndet. Enligt strategin var ett viktigt steg resolutionen om integrering av jämställdhetsaspekter i utvecklingssamarbetet som antogs av EU:s biståndsministrar 1995. I resolutionen slog man fast att ett jämställdhetsperspektiv skulle integreras i alla insatser på projekt-, program- och landnivå från planeringsfasen till utvärderingsfasen. Denna övergripande integrering skulle kompletteras med särskilda strategiska åtgärder för att öka den ekonomiska, politiska och sociala jämställdheten mellan kvinnor och män. Vidare skulle kommissionen ta upp jämställdhetsfrågorna i dialog och förhandlingar med samarbetsländerna när det gällde lagstiftning, politik och institutioner.²³⁹

Förordningar om jämställdhet

Europaparlamentet och rådet antog 1998 den första förordningen om jämställdhet inom utvecklingssamarbetet.²⁴⁰ Av denna framgår bl.a. att rådet, i antagna slutsatser under perioden 1982–1993, har lagt vikt vid kvinnornas roll i utvecklingssamarbetet. Av förordningen framgår vidare att gemenskapen ska ge ekonomiskt stöd och förmedla tekniskt kunnande för att stödja jämställdhetsintegrering i alla politikområden och i alla insatser inom utvecklingssamarbetet. Den ekonomiska ramen för stödet uppgick till 25 miljoner euro under perioden 1999–2003.

²³⁷ Utrikesdepartementet, *EU:s bistånd och Sveriges likheter och skillnader*, 1995.

²³⁸ De generaldirektorat som avses är DG I och DG VIII.

²³⁹ Utrikesdepartementet, *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*, 1996-11-06.

²⁴⁰ Förordning nr 2836/98.

Denna förordning ersattes med en ny förordning 2004.²⁴¹ Även denna förordning omfattade stöd till integrering av ett jämställdhetsperspektiv på alla områden av utvecklingssamarbetet kombinerat med särskilda åtgärder för kvinnor. Syftet var att främja jämställdhet mellan könen som ett viktigt bidrag till fattigdomsminskningen. Under perioden 2004–2006 uppgick den ekonomiska ramen för att genomföra åtgärder till 9 miljoner euro. Denna förordning upphörde när det nya instrumentet för utvecklingssamarbete trädde i kraft den 1 januari 2007. I förordningen som avser det nya instrumentet ingår jämställdhetsinsatser som en del i ett tematiskt program, Att investera i människor, och omnämns vidare i de geografiska programmen.²⁴²

Ansvarsförhållanden för jämställdhetsintegrering i biståndet

I likhet med den rådande ansvarsfördelningen inom biståndsområdet vid kommissionen svarar GD Utveckling för policyfrågor medan EuropeAid ombesörjer att policyn genomförs. För det humanitära biståndet svarar ECHO för genomförandet. ECHO har inga generella riktlinjer för jämställdhet. Det finns exempel på att riktlinjer för sektorer omfattar integrering av jämställdhet. Ett sådant exempel är vatten och sanitet där en särskilt del avser jämställdhetsfrågor och jämställdhetsaspekterna är integrerade i dokumentet. Kommissionen har även en expertgrupp för genderfrågor i biståndspolitik. Den består av jämställdhetsansvariga från medlemsstaternas departement eller biståndsorgan.

Exempel på genomförda insatser under senare år

Under senare år har EU beslutat om mål för att bidra till ökad jämställdhet i fattiga länder. I Europeiskt samförstånd om utveckling är jämställdheten en av fem centrala principer för biståndspolitik.²⁴³ Enligt EU:s Afrikastrategi ska jämställdheten vara ett centralt inslag i varje partnerskap och i varje nationell utvecklingsstrategi.²⁴⁴ Vidare har jämställdheten varit en viktig aspekt i de ekonomiska partnerskapsavtalen och riktlinjer för programmering på alla nivåer och sektorer enligt uppgift vid intervjuer med företrädare för kommissionen.

Utbetalningar av budgetstöd är knutna till de resultat som uppnåtts, vilka mäts med hjälp av olika indikatorer. De könsspecifika indikatorerna avser i vilken utsträckning kvinnor har tillgång till viktig hälsoservice och utbildning.²⁴⁵

²⁴¹ Förordning nr 806/2004.

²⁴² Förordning nr 1905/2006.

²⁴³ Rådet den 22 november 2005.

²⁴⁴ KOM(2005) 489.

²⁴⁵ European Commission, *Annual report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation on External Assistance in 2005*.

Parallellt med att jämställdhetsintegrering ska göras i alla insatser som kommissionen genomför har det funnits ett särskilt tematiskt program för jämställdhetsåtgärder och en särskild budgetlinje för detta ändamål i enlighet med den ovannämnda förordningen som gällde fram till den sista december 2006.

En utgångspunkt för de insatser som har genomförts under senare år var den femåriga handlingsplanen som kommissionen antog 2001.²⁴⁶ Planen var inriktad på att öka kompetens och kunskap hos kommissionens personal både i Bryssel och på fältet om hur man genomför ett effektivt utvecklingssamarbete som gynnar både kvinnor och män. Ett omfattande utbildningspaket har utvecklats och genomförts. Handlingsplanen omfattade även insatser för att utveckla metoder och riktlinjer för arbetet inklusive kvalitetssäkring.

På grundval av denna plan utvecklade EuropeAid därefter under 2004 konkreta riktlinjer och metoder för genomförandet.²⁴⁷ Denna insats omfattade både information om kommissionens åtagande om jämställdhetsintegrering och metoder och manualer för att omsätta dessa åtaganden i genomförandet av kommissionens insatser.

Detta arbete genomfördes till stor del inom ramen för en ”helpdesk” för jämställdhetsintegrering som utvecklades med stöd av UNIFEM och som drivs av Internationella arbetsorganisationen (ILO) på uppdrag av kommissionen.²⁴⁸ Det nuvarande kontraktet med ILO gick ut i december 2006. Enligt uppgift vid intervjuer i november 2006 har kommissionen för avsikt att fortsätta med helpdesken eftersom den bidragit till att höja kunskapen om behovet av att genomföra jämställdhetsintegreringen i alla insatser. Sammantaget har alla genomförda insatser för att tillämpa jämställdhetsintegreringen blivit väl mottagna av kommissionens personal, enligt uppgifter vid intervju med företrädare för EuropeAid och för GD Utveckling.

Kommissionens utbildningssatsning har hittills omfattat personal både vid 24 delegationer och i Bryssel. Totalt har 800 personer fått del av utbildningen.²⁴⁹ Utbildningen har inte ännu omfattat den högsta ledningen och mellanchefsnivån. De ursprungliga planerna omfattade även dessa målgrupper men det uppges ha varit svårt att engagera dessa nivåer, eftersom de inte har kunnat avsätta tid för utbildningen. I november 2006 fanns inte längre några planer på att nå dessa målgrupper, enligt en företrädare för EuropeAid.

²⁴⁶ KOM(2001)295.

²⁴⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/resources_en.htm
Toolkit on Mainstreaming Gender Equality in EC Development Cooperation.

²⁴⁸ http://ec.europa.eu/europeaid/projects/gender/projects_method_support_en.htm

²⁴⁹ European Commission, *Annual report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation on External Assistance in 2005.*

Av kommissionens årsrapport framgår att trots att det finns ett stöd för att integrera jämställdheten i både givarländer och utvecklingsländer sker det små framsteg på landnivå. Denna slutsats framkom vid en gemensam konferens som FN:s utvecklingsfond för kvinnor (UNIFEM) och kommissionen anordnade under 2006.

Planerade insatser

Av kommissionens färdplan för jämställdhet som omfattar alla politikområden och som nämns i ovanstående avsnitt framgår att EU kommer att fortsätta sitt arbete med att främja utbildning och en säker miljö för flickor och kvinnor, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, kvinnors egenmakt, vilket är ett led i kampen mot hiv/aids, och kampen mot kvinnlig könsstympning. EU och medlemsstaterna måste, enligt planen, verka för kvinnors deltagande i näringslivet, i politiken och i beslutsfattandet, i konfliktförebyggande åtgärder och konfliktlösning, fredsarbete och återuppbyggnad. Kommissionen identifierar ett antal nyckelåtgärder som man avser att vidta för att genomföra jämställdhetsintegreringen i bl.a. biståndspolitiken enligt följande:

- Övervaka och främja integreringen av ett jämställdhetsperspektiv i alla politikområden och vidta särskilda åtgärder inom den europeiska grannskapspolitiken, EU:s yttre förbindelser och biståndspolitik, vid politisk dialog och programplanering som omfattar strategidokumenterna för respektive land och strategidokumenterna för fattigdomsbekämpning. När det gäller tillämpningen kommer man att ägna särskild uppmärksamhet åt att integrera jämställdhetsperspektivet i de nya biståndsformerna, dvs. budgetstöd och sektorsprogram.
- Lägga fram ett meddelande under 2006 om hur EU vill förverkliga jämställdheten i utvecklingssamarbetet.
- Verka för att jämställdhetsperspektivet genomsyrar EU:s humanitära biståndsinsatser genom att integrera det i de tematiska och tekniska genomgångarna även när det gäller kapacitetsuppbyggnad och utvärderingar.
- Öka jämställdheten i Medelhavsområdet.²⁵⁰
- Medverka vid genomförandet av handlingsplanen från FN:s fjärde kvinnokonferens som anordnades i Peking och andra relevanta internationella och regionala överenskommelser genom att stödja program, kapacitetsuppbyggnad och datainsamlingskapaciteten i utvecklingsländerna.
- Bidra till att tillämpa FN:s säkerhetsråds resolution nr 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet, bl.a. genom att under 2006 utarbeta riktlinjer för att integrera jämställdhetsaspekten i krishanteringsutbildning.
- Främja kvinnoorganisationer och kvinnoätverk.

²⁵⁰ I november 2006 antog kommissionen en femårig handlingsplan för att stärka kvinnornas roll i samarbetet inom ramen för partnerskapet Euromed.

Kommissionen har, i mars 2007, lagt fram ett meddelande om jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. I avsnitt 8.8 redovisas hanteringen av denna fråga.

8.4 Riksdagens mål och arbete

Främjandet av jämställdhet mellan kvinnor och män har varit en viktig fråga för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete sedan 1960-talet.²⁵¹ Jämställdhet har varit ett mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete sedan 1995, då riksdagen efter förslag från regeringen beslutade om ett sådant mål.²⁵² I övrigt fastställde riksdagen mål för utvecklingssamarbetet som avsåg resurstillväxt, ekonomisk och politisk självständighet, ekonomisk och social utjämning, demokratisk samhällsutveckling samt en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön. Syftet med att fastställa ett särskilt mål för jämställdhet var att tydligt lyfta fram jämställdhetsfrågorna i biståndspolitik. Detta sågs samtidigt som en betydelsefull politisk signal när det gäller frågans vikt. Utrikesutskottet har bl.a. i ett betänkande, där frågan om jämställdhet inom utvecklingssamarbetet behandlades utförligt, uppmärksammat att Utrikesdepartementet hade tagit fram en policy för jämställdhet mellan män och kvinnor i det svenska utvecklingssamarbetet – bilateralt, multilateralt och genom enskilda organisationer.²⁵³ I denna uppföljning har vi inte kunnat ta del av den policy som utskottet tidigare har refererat. Vid Utrikesdepartementet saknas kunskap om att en sådan policy finns eller har funnits.

År 2003 antog riksdagen en ny politik för global utveckling, PGU.²⁵⁴ I stället för de tidigare sex biståndsmålen fastställdes ett mål för utvecklingssamarbetet: att skapa förutsättning för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. (Se även bilaga 7.) Av bilagan framgår att ett av de åtta huvuddragen är jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhet lyfts fram som dels en rättighetsfråga, dels en grundläggande förutsättning för minskad fattigdom. Ett jämställdhetsperspektiv ska också integreras i arbetet med de övriga huvuddragen.

I samband med att utrikesutskottet behandlade regeringens proposition som låg till grund för riksdagens beslut påpekade utskottet att det är viktigt att förstärka det praktiska arbetet med att konsekvent införliva en könsmedvetenhet och ett jämställdhetsperspektiv i bl.a. utvecklingssamarbetet. I syfte att åstadkomma systematik och kontinuitet i alla myndigheters arbete ska, enligt utskottets mening, handlingsplaner utarbetas. Genus-

²⁵¹ I exempelvis statsverkspropositionen 1963 formulerades idéer om att stödja u-ländernas kvinnor genom svenska biståndsinsatser. Ambassadör Inga Thorsson kom samma år med en utredning om kvinnors utsatta situation i det afrikanska samhället.

²⁵² Prop. 1995/96:153, bet. 1995/96:UU18.

²⁵³ Bet. 2004/05:UU2, bil. 3, *Jämställdhet inom utvecklingssamarbetet*.

²⁵⁴ Prop. 2002/03, bet. 2003/04:UU3, rskr 2003/04:112.

och könkonsekvensanalyser ska även genomföras. Inom alla politikområden ska mål och indikatorer identifieras som sedan ska vara vägledande för verksamheten.

Utskottet lyfte även fram att kvinnor och flickor bör tillförsäkras samma rättigheter som män och pojkar. Diskriminering av kvinnor och flickor i såväl samhället som i familjen hindrar att de erkänns som fullvärdiga medborgare med lika rättigheter som män och pojkar. Kvinnor och flickor tillhör ofta de fattigaste människorna.

Sverige har, enligt utskottet, antagit en roll som pådrivare internationellt i jämställdhetsfrågor. I arbetet med millenniemålen måste ett genusperspektiv ständigt beaktas samtidigt som mansrollen och det manliga våldet måste uppmärksammas.

Vidare pekade utskottet på att jämställdhetspolitiken har bäring på alla politikområden. Varje departement och myndighet har ett ansvar för främjandet av jämställdhet i arbetet för en hållbar och rättvis global utveckling inom sina politikområden. Jämställdhet utgör en av grundförutsättningarna för en rättvis och hållbar global utveckling. Utskottet konstaterade att den föreslagna politiken gjorde det tydligt att jämställdhet mellan män och kvinnor, flickor och pojkar var viktigt i rättighetsperspektivet och i fattiga människors perspektiv. Att slopa det tidigare särskilda delmålet innebar, enligt utskottet, att jämställdhetsarbetet ändå behåller samma tyngd som tidigare.

Utrikesutskottets uttalanden om jämställdhet

Utrikesutskottet har i många sammanhang, utöver vad som nämnts ovan, gjort uttalanden om jämställdhet, kvinnor och kvinnors situation inom sitt beredningsområde. Detta förhållande är särskilt tydligt när det gäller utvecklingssamarbetet.

I exempelvis utskottets budgetbetänkande för 2005 (utgiftsområde 7) hänvisade utskottet till att jämställdhet mellan kvinnor och män utgör ett av huvuddragen för politiken för global utveckling.²⁵⁵ Utskottet poängterade vikten av att Sverige i utvecklingssamarbetet arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv inom alla sektorer och program. Det är av stor vikt att kvinnors förutsättningar, kompetens och rätt till beslutsfattande tas till vara i så stor utsträckning som möjligt då det inte sällan är kvinnorna som är de främsta bärarna av ett lokalsamhälles traditionella kunskaper. Trots att många fattiga kvinnor är analfabeter har det visat sig att undervisning av flickor och kvinnor ger störst utdelning i kunskapsutbredning, förbättrad hälsa och höjd levnadsstandard. Kvinnor utgör ca 80 % av arbetskraften inom livsmedelsproduktionen i Afrika och tar ett mycket stort ansvar för försörjningen. Trots detta utesluts de ofta från beslutande församlingar på

²⁵⁵ Bet. 2005/06:UU2.

alla nivåer i frågor som rör fördelning av gemensamma ekonomiska resurser. På många håll i arabvärlden kränks de mänskliga rättigheterna för kvinnor systematiskt.

Utskottet välkomnade den av regeringen aviserade inriktningen som innebär att särskilt uppmärksamma jämställdhet i biståndsarbetet under 2006. Utskottet menade att en avsikt med utvecklingssamarbetet är att på ett tydligt sätt lyfta fram fattiga kvinnor, män och barn som individer och aktiva subjekt. De fattigas perspektiv på utveckling ska vara vägledande för Sveriges globala politik som helhet. Utskottet framhåller vidare att demokratiarbetet bör medföra att fler kvinnor kommer med i beslutande församlingar och i det politiska livet vilket också hade varit en av slutsatserna från utrikesutskottets särskilda projektgrupp som hade följt upp jämställdhetsarbetet inom utvecklingssamarbetet. Vidare påpekades att jämställdhetsfrågornas och jämställdhetsinsatsernas betydelse innebär att frågorna bör stå mer i fokus i budgetsammanhang.

I sitt budgetbetänkande för 2007 (utgiftsområde 7) påpekar utskottet att Sveriges utvecklingssamarbete behöver utvecklas och skärpas bl.a. när det gäller kvinnors villkor och jämställdhet.²⁵⁶ Utskottet uttalade sitt stöd för regeringens slutsats att främjande av jämställdhet och förstärkning av kvinnors och flickors situation är en förutsättning för en rättvis och hållbar global utveckling och för möjligheterna att nå FN:s millenniemål. Vidare uppmärksammade utskottet att OECD/DAC menar att risken är stor att millenniemålet om att främja jämställdhet och ökade möjligheter för kvinnor inte kommer att nås.²⁵⁷ Visserligen äger det rum en utveckling i rätt riktning, men förändringshastigheten är inte tillräckligt hög. Utskottet pekade även på att FN:s millenniemålsrapport visade att könsskillnaderna fortfarande är stora på flera områden (se även avsnitt 8.4).

Det är, enligt utskottet, angeläget att Sveriges biståndsinsatser lyfter fram rätten och tillgången till utbildning för flickor och kvinnor. Utskottet ställde sig även bakom insatser mot människohandel och bekämpande av könsrelaterat våld.

Utskottets utvärdering av jämställdhetsarbetet

Utrikesutskottet har inom sitt arbete med uppföljning och utvärdering genomfört en uppföljning av jämställdhetsarbetet inom utvecklingspolitiken.²⁵⁸ Utvärderingen genomfördes av en projektgrupp som tillsattes av utrikesutskottet. Arbetet utfördes genom en s.k. metautvärdering dvs. att man tog del av andra aktörers utvärderingar inom området. Vidare hade även Utrikesdepartementet och Sida redogjort för projektgruppen för sina respektive arbeten för att utvärdera målet om jämställdhet i utvecklingssamarbetet.

²⁵⁶ Bet. 2006/07:UU2.

²⁵⁷ Utbildningsskillnader beroende på kön ska elimineras, helst före 2005 men inte senare än 2015 (millenniemål nr 3).

²⁵⁸ Bet. 2004/05:UU2, bil. 3, *Jämställdhet inom utvecklingssamarbetet*.

Projektgruppen bekräftar att den svenska politiken för global utveckling även framgent skapar förutsättningar för att jämställdhet kommer att vara centralt i Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Enligt gruppens mening kan riksdagens beslut om politiken för global utveckling på ett positivt sätt bidra till ökad jämställdhet inom utvecklingsområdet. Utvärderingen visade att Sverige i många länder betraktas som ett föregångsland när det gäller jämställdhet inom utvecklingssamarbetet. Projektgruppen uttalade att detta förhållande förpliktar inför framtiden.

Vid den tidpunkt då projektgruppen genomförde sitt arbete saknades ett delmål inom ramen för FN:s millenniemål som omfattade frågor om sexuell och reproduktiv hälsa, vilket uppmärksammades av gruppen. År 2005 skapades emellertid ett nytt delmål som rörde sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter samt en indikator för att mäta måluppfyllelse. I detta sammanhang framhåller gruppen att Sverige sedan många år bedrivit ett aktivt arbete inom detta område. Att främja en trygg och säker sexualitet och en god reproduktiv hälsa i befolkningen har utgjort en hörnsten i det folkhälsopolitiska arbetet. Rätten att själv få välja partner, samlevnadsform och om eller när man ska få barn borde gälla för alla människor. Denna rätt är dock långt ifrån säkerställd, även om det skett vissa förbättringar inom området. Det är viktigt att sprida denna rättighet till alla, och projektgruppen förutsätter, i likhet med utrikesutskottet, att Sverige även fortsättningsvis arbetar aktivt internationellt för människors sexuella och reproduktiva hälsa. Sverige har goda förutsättningar att dela med sig av sin tradition när det gäller upplysningsarbete.

Resultatet av utvärderingen föranledde följande rekommendationer från projektgruppen till utskottet om arbetet med jämställdhet inom utvecklingsfrågorna:

- Tydliggöra det ansvar som faller på Sidas styrelse att noga beakta jämställdhetsfrågorna i utvecklingssamarbetets alla delar.²⁵⁹
- Notera svårigheterna att i budgetsammanhang hävda jämställdhetsfrågornas och jämställdhetsinsatsernas betydelse.
- Överväga hur arbetet med uppföljning och utvärdering kan utvecklas för att bli ett användbart verktyg i jämställdhetssträvandena inom utvecklingssamarbetet.
- Ställa högre krav på enskilda organisationer när det gäller uppföljning och utvärdering av hur jämställdhetsaspekterna i utvecklingssamarbetet har fungerat.
- Uppmärksamma kvinnojourers möjliga roll i utvecklingssamarbetet.
- Utveckla ett förhållningssätt, t.ex. i form av en uppförandekod eller motsvarande, i jämställdhetsfrågor för de organisationer där Sverige är delaktigt.

²⁵⁹ Projektgruppen hänvisade bl.a. till att Kvinnorådet för internationellt bistånd hade utvecklats. Detta råd var under åren 1982–2000 ett rådgivande organ till Sida men det hade även till uppgift att sprida information i Sverige om u-landsbistånd.

Utrikesutskottet har därefter i flera betänkanden återkommit till gruppens resultat och redovisat att man har ställt sig bakom projektgruppens uppfattning.²⁶⁰

Sammanfattningsvis visar genomgången av riksdagens beslut och uttalanden att riksdagen har varit både tydlig och konsekvent när det gäller vikten av att Sverige arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv i utvecklingssamarbetet.

8.5 Regeringens insatser för jämställdhet i EU-samarbetet

Regeringen har, enligt en promemoria från Statsrådsberedningen 2005, alltsedan EU-medlemskapet 1994 verkat för att öka jämställdhetsfrågornas tyngd i det europeiska samarbetet.²⁶¹ Enligt promemorian har denna ambition på senare år stadfäst på en rad sätt. I 2003 års regeringsförklaring angavs att jämställdhetsaspekter skulle integreras i samtliga EU:s politikområden. I regeringsförklaringen 2004 konstaterades att Sverige aktivt driver på det internationella jämställdhetsarbetet inom EU och FN. Regeringen har för riksdagen redovisat en handlingsplan för att stärka styrningen av jämställdhetspolitiken.²⁶² Inom Regeringskansliet tillsattes en interdepartemental arbetsgrupp under ledning av Statsrådsberedningen med uppgift att integrera jämställdhetsaspekter i EU:s politikområden. (Se avsnittet nedan om Ansvarsförhållande och organisation.)

Av Statsrådsberedningens promemoria framgår att förutsättningarna för att integrera jämställdhetsperspektivet i EU-politiken är annorlunda än de förutsättningar som gäller för jämställdhetsintegrering i den nationella politiken eftersom såväl beslutsprocesser som arbetsmetoder varierar.²⁶³ Departementens uppgift i det nationella arbetet är att genomföra jämställdhetsintegrering medan deras uppgift i EU-samarbetet är att påverka EU:s institutioner att integrera jämställdhetsdimensionen i politiska processer och beslut. Det finns, enligt promemorian, också skillnader mellan den nationella nivån och EU-nivån när det gäller jämställdhetspolitiska mål och prioriteringar.

För att öka Sveriges förutsättningar att driva jämställdhetsintegrering i EU-politiken bör, enligt promemorian, en tydlig strategi tas fram som både belyser prioriteringar av jämställdhetsfrågor inom EU:s olika politikområden och möjligheter att bygga allianser med likasinnade medlemsländer så att jämställdhetsintegrering får genomslag i EU:s processer och beslut. Strategin bör vidare omfatta utbildning och stöd i jämställdhetsintegrering för dem i Regeringskansliet som handlägger och samordnar EU-frågor. Utbild-

²⁶⁰ Se exempelvis bet. 2004/05:UU2 och bet. 2005/06:UU2.

²⁶¹ Statsrådsberedningen, Lars Danielsson, PM 2005-05-10.

²⁶² Skr. 2002/03:140 och N2004/3108/JÄM.

²⁶³ Näringsdepartementet, *Jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet*, PM 2005-05-03, bilaga till Statsrådsberedningens PM 2005-05-10.

nings- och stödsinsatser som riktas till EU-handläggare och EU-samordnare bör därför utformas i det pågående arbetet med jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet så att dubbelarbete undviks och synergieffekter kan tas till vara.

Någon sådan strategi har inte ännu utarbetats.

Ansvarsförhållanden och organisation

Inom Regeringskansliet är Utrikesdepartementet ansvarigt för att implementera de mål för utvecklingssamarbetet som riksdagen har beslutat om. Utrikesdepartementet är därmed ansvarigt för att genomföra jämställdhetsintegreringen inom såväl departementet som de verksamheter som man har ansvaret för. Departementets uppgift i EU-samarbetet är att påverka EU:s institutioner att integrera jämställdhetsdimensionen i politiska processer och beslut.

När det gäller Sveriges förhållande till EU har Statsrådsberedningen det övergripande samordningsansvaret för att jämställdhetsaspekten ska integreras i samtliga politikområden inom EU. Integrations- och jämställdhetsdepartementet ansvarar, sedan den 1 januari 2007, för att stödja departementen i deras arbete samt för att följa upp och utvärdera insatserna samt föreslå riktlinjer för det fortsatta arbetet. Tidigare hade Näringsdepartementet motsvarande ansvar.

Uppföljningen visar att inom Regeringskansliet är ansvaret för jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet inom EU oklart. Detta grundas på att olika tjänstemän som arbetar med EU-samordning och jämställdhet vid Utrikesdepartementet hänvisar till varandra, till tjänstemän vid Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet samt till tjänstemän som arbetar med jämställdhet vid Sida.

Det finns emellertid en struktur för integreringsarbetet. Respektive enhet ska svara för arbetet med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i de verksamheter och processer, dvs. sakfrågor, geografiska eller tematiska områden som de har ansvaret för. Stöd till departementets integreringsarbete lämnas av dels departementets samordnare, dels kontaktpersoner vid enheterna som ingår i departementets arbetsgrupp för jämställdhetsintegrering.

Inom Regeringskansliet finns som tidigare nämnts en interdepartemental arbetsgrupp som leds av kansliet för EU-samordning i Statsrådsberedningen. Enligt Statsrådsberedningens promemoria skulle arbetsgruppen i ett första skede verka från juni 2005 till juni 2006. Arbetsgruppens uppdrag är att konkretisera målet om att integrera jämställdhetsaspekter i EU:s politikområden. Uppdraget preciserades enligt följande:

- att identifiera aktuella EU-frågor där Sverige i dag driver jämställdhetsfrågorna,
- att identifiera EU-frågor där ett jämställdhetsperspektiv är relevant och prioritera vilka av dessa som Sverige bör driva i dag och framöver,

- att lämna förslag till arbetsformer för att ta fram svenska positioner för jämställdhetsintegreringen inom olika politikområden och för att bygga allianser med likasinnade medlemsstater i syfte att få genomslag för jämställdhetsintegreringen i EU-politiken.

Arbetsgruppen har enligt muntliga uppgifter i februari 2007 färdigställt en slutrapport, men den är ännu inte beslutad av projektgruppen och det är därmed oklart när gruppens slutrapport lämnas.

8.6 Utrikesdepartementets arbete med jämställdhetsintegrering

Särskilda områden

Under de två senaste åren har jämställdheten inom utvecklingssamarbetet jämte fyra andra områden särskilt uppmärksammats av regeringen.²⁶⁴ Jämställdhet ska tillsammans med övriga områden vara föremål för en dialog med samarbetsländerna samt i kontakter med andra givare och multilaterala aktörer. Särskilda ekonomiska insatser eller policyprioriteringar kunde även bli aktuella.²⁶⁵

Regeringen har framfört att den ska förstärka och fördjupa insatserna på huvudsakligen tre områden: arbetet med jämställdhetsintegrering, kvinnors och flickors hälsa och sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) inklusive forskning samt bekämpningen av könsrelaterat våld. På området jämställdhetsintegrering ska genomförda analyser följas upp och satsningar på metodutveckling ska intensifieras. Utbildningar inom Utrikesdepartementets verksamhetsområden planerades.

Utlandsmyndigheternas uppgifter när det gällde att bl.a. främja jämställdheten skulle särskilt betonas.

Av budgetpropositionen för 2007 framgår att jämställdhet även fortsättningsvis är ett av de områden som regeringen prioriterar när det gäller utvecklingssamarbetet. Arbetet ska, enligt regeringen, inriktas på följande teman: jämställdhetsintegrering, sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) samt att bekämpa könsrelaterat våld.

Regeringen redovisar att man avser att avsätta ökade resurser för att stoppa människohandel och återanpassa kvinnor och barn som utsätts för människohandel till ett normalt liv i sina hemländer. Den internationella handeln med främst flickor och kvinnor är en av de grövsta förmerna av våld mot kvinnor. Denna handel måste, enligt regeringen, bekämpas med kraft.

²⁶⁴ De övriga områdena var: smittsamma sjukdomar inklusive hiv/aids; konflikthantering, konfliktförebyggande och fredsbyggande; sysselsättning och arbetsmarknad; samt en miljömässigt hållbar utveckling.

²⁶⁵ Prop. 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*, utgiftsområde 7 och prop. 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv*.

Under 2007 avser regeringen att ytterligare förstärka Sveriges arbete och bidrag till jämställdhetsintegrering i relation till EU och i det multilaterala samarbetet. Utrikesdepartementet uppger att de åtgärder som planeras för att driva på arbetet med jämställdhetsintegrering inom EU är insatser i samband med förhandlingar av ett meddelande om jämställdhetsintegrering och aktuella rådsslutsatser (se avsnitt 8.8). Vidare planerar departementet en uppföljning av de rådsslutsatser som antogs 2006 rörande män och jämställdhet, indikatorer för institutionella mekanismer när det gäller uppföljning av deklARATIONEN från Peking, arbetet för att förhindra och bekämpa människohandel på grundval av EU:s handlingsplan. Vid departementet arbetar man för närvarande med en promemoria som innehåller en raminstruktion för jämställdhetsintegrering med svenska ståndpunkter och en svensk förhandlingslinje.

Handlingsplan för att genomföra jämställdhetsintegrering

År 2004 antog regeringen en plan för att genomföra jämställdhetsintegrering i Regeringskansliet.²⁶⁶ Insatsen grundades på en skrivelse från regeringen, i vilken departementen fick i uppdrag att utarbeta handlingsplaner för integrering av ett jämställdhetsperspektiv inom respektive politik- och ansvarsområden.²⁶⁷ Planen syftar till att förstärka Regeringskansliets arbete med att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten fram t.o.m. den 31 december 2009. Denna plan kompletteras med årliga handlingsprogram, som beslutas av regeringen.

Utrikesdepartementet har varje år sedan 2004 fastställt planer för jämställdhetsintegrering. I sin arbetsplan för 2004 konstaterade departementet att trots många års arbete med jämställdhetsfrågor i Sveriges internationella arbete och i utvecklingssamarbetet var resultatet tämligen magert i alltför många hänseenden. Enligt promemorian stod det klart att departementets arbetssätt behövde förändras för att öka effekterna av arbetet.²⁶⁸

Inom departementet finns även en arbetsgrupp med ansvar för samordning, förstärkning av och stöd till arbetet. Gruppen har bl.a. tagit fram en plan för arbetet med handlingsplanen för integrering av ett konsekvent jämställdhetsperspektiv i departementets verksamhet. Utformningen av planen har bl.a. grundats på jämställdhetsanalyser inom departementets ansvarsområde som en utgångspunkt för att identifiera mål och indikatorer i Utrikesdepartementets handlingsplan.

Inom departementet genomfördes jämställdhetsanalyser under 2004 och 2005. De analyser som rörde utvecklingssamarbetet inom EU bestod av två delar. Den ena delen var en genomgång av EU:s landstrategier för Boli-

²⁶⁶ Regeringskansliet, N2004/3108/JÄM.

²⁶⁷ Skr. 2002/03:140, *Jämt och ständigt*.

²⁶⁸ Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, UD:s arbetsplan, Bilaga 4.

via och Tanzania.²⁶⁹ Den andra delen var en genomgång av berörda rådsarbetsgrupper och aktuella frågor under 2005 där Sverige drev ett jämställdhetsperspektiv.²⁷⁰

Av Utrikesdepartementets handlingsplan för jämställdhetsintegrering för 2006 framgår att vissa mål omfattar departementets insatser när det gäller EU:s utvecklingssamarbete. Sådana mål är:²⁷¹

- att ett relevant och tydligt jämställdhetsperspektiv ska integreras i samtliga relevanta planerings- och styrningsinstrument, exempelvis ståndpunktspromemorior och
- att instruktioner, svenska positioner och ståndpunkter inför möten, besök och förhandlingar ska innehålla tydlig information om köns- och jämställdhetsdimensionen av frågor eller sammanhang som berörs eller som är anledning till mötet, besöket eller förhandlingarna.

Av intervju med företrädare för Utrikesdepartementet framgår att planerna ska följas upp årligen i samband med departementets verksamhetsplanering. Utrikesdepartementet har dock inte presenterat något resultat från departementets egen uppföljning av Sveriges arbete med jämställdhetsintegreringen i EU:s biståndspolitik.

8.7 Sidas arbete med jämställdhetsintegrering

Inom Sida ska jämställdhetsintegrering ske i allt utvecklingsarbete i enlighet med riksdagens beslut om politiken för global utveckling. Det innebär att alla som planerar och bereder biståndsinsatser ska tillämpa den policy som Sida har fastställt för jämställdhetsintegreringen. Sidas ledning är ytterst ansvarig för att detta också sker.

Under 2005 reviderades Sidas policy för att främja jämställdhet i biståndet.²⁷² Under 2006 har Sida tagit fram en första version av en manual för att integrera jämställdheten i utvecklingssamarbetet. Denna manual är relativt lik den handbok som kommissionen använder i sitt arbete med jämställdhetsintegrering (se avsnitt 8.3). Vid Sida är tanken att manualen ska vara ett levande dokument som utvecklas allteftersom man får erfarenheter av tillämpningen. Det finns dock ingen vägledning i manualen om hur Sidas personal ska föra en dialog med andra givare, exempelvis kommissionen och övriga medlemsländer. Enligt muntliga uppgifter från Sida

²⁶⁹ Utrikesdepartementet, *Jämställdhetsanalys, EU-gruppen, GU*, promemoria 2005-03-01.

²⁷⁰ Utrikesdepartementet, *Underlag om aktuella EU-frågor inom rådskonstellationen GAERC, externa relationer, där Sverige driver ett jämställdhetsperspektiv*, arbetspapper 2005-10-05.

²⁷¹ Utrikesdepartementet, *Utkast Handlingsplan för Utrikesdepartementets arbetet med jämställdhetsintegrering i verksamheten år 2006*, arbetspapper 2006-03-29, rev. 2006-07-10. (Detta utkast har enligt UD senare fastställts.)

²⁷² Sida, *Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation*, oktober 2005.

pågår för närvarande ett arbete inom Sida där man försöker hitta ett generellt angreppssätt för integrering av tvärgående frågor t.ex. jämställdhet och miljö när det gäller dialogen med andra givare.

Vidare har Sida utvecklat ett ”helpdesksamarbete” med två svenska universitet. Syftet är att tillgodose Sidas behov av kunskap och rådgivning när det gäller att integrera ett genusperspektiv i bl.a. fattigdomsanalyser.

Sidas jämställdhetsrådgivare ingår i kommissionens expertgrupp för genderfrågor.

8.8 Svenska insatser för jämställdhet inom EG – några exempel

Enligt uppgifter från Sida har sedan medlemskapet 1995 Sverige konsekvent drivit att insatser som främjar jämställdhet ska genomsyra allt utvecklingssamarbete. Sveriges principfasta hållning har, enligt uppgift från Sida, väckt både motstånd och munterhet när man har fört fram sådana synpunkter i olika sammanhang. Tillsammans med likasinnade givarländer har Sverige varit pådrivande för att åstadkomma en positiv utveckling inom både kommissionen och i det praktiska utvecklingssamarbetet. Sida menar dock att det återstår ett betydande arbete för att jämställdhetsperspektivet ska bli tydligt integrerat i EU:s utvecklingssamarbete.

De frågor som Sverige i första hand har drivit, enligt företrädare för Sida är:

- att EG:s insatser ska grundas på landstrategier som innebär att jämställdhetsaspekter kan beaktas.
- att genomföra en likartad projektberedning som innebär att fattigdomsfrågor och jämställdhetsintegreringen ska utgöra en grund för insatserna.
- att Sida ger stöd till kommissionen i jämställdhetsarbetet. Ett aktuellt exempel gällde stöd till kommissionen med att genomföra genderanalyser i AVS-ländernas landstrategier 2006.

Sida har rekryterat och finansierat totalt fem nationella experter som har tjänstgjort vid kommissionen under perioden 1995–2005. Stödet upphörde eftersom Sverige ansåg att kommissionen själv borde anställa en person med ansvar för jämställdhetsfrågor och därigenom svara för kostnaderna. Inom GD Utveckling har man därefter tillsatt en person som bl.a. har ett sådant ansvar.

I en debattartikel från mars 2006 pekar Sidas överdirektör på att ett intensivt svenskt lobbyarbete låg bakom den femåriga handlingsplan för jämställdhet som kommissionen antog 2001. Av artikeln framgår att kommissionen under senare tid hade antagit policydokument och riktlinjer, men Sidas företrädare menade att det är en stor utmaning för kommissionen att omsätta policyn i praktisk handling. Det krävdes, enligt Sida, en

viljeytring från den högsta ledningen som därefter följs upp på alla nivåer i hierarkin. Den dåvarande handlingsplanen hade löpt ut och det fanns således behov av fortsatta åtgärder.²⁷³

Både Sida och kommissionen har genomfört utvärderingar av jämställdhetsarbetet i utvecklingssamarbetet under 2002 respektive 2003. Resultat från dessa studier låg sedan till grund för att Sida och kommissionen anordnade ett gemensamt seminarium. (Se även avsnitt 8.9.)

Erfarenheter från rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer och Sveriges representanter på fältet

Samtliga svenska företrädare i rådsarbetsgrupper, genomförandekommittéer och vid representationen på fältet framhåller att jämställdhet är en av de frågor som Sverige har drivit i samarbetet med kommissionen och övriga medlemsstater. Enligt företrädare för Sida har man ända sedan Sverige gick med i unionen konsekvent tagit upp jämställdhetsfrågorna i kommittéarbetet.

I uppföljningen har vi gått igenom befintlig återrapportering från de kommittéer som ingår i uppföljningen för 2005 och delar av återrapporteringen för 2006. På grundval av denna genomgång konstateras att det finns exempel på att de svenska företrädarna har ställt frågor till kommissionen om hur jämställdhetsaspekter ska integreras i ett program för budgetstöd i El Salvador.²⁷⁴ Ett annat exempel rör ett vattenförsörjningsprogram i Tanzania där den svenske företrädaren i sina skriftliga kommentarer frågade kommissionen om på vilket sätt kommissionen förväntade sig att kvinnor skulle dra fördel av programmet. Sverige framhöll i sina kommentarer att det behövs ett övervakningssystem som omfattar könsspecifik data och könsuppdelad statistik för att säkerställa att så också blir fallet.²⁷⁵ Därutöver har den svenska företrädaren i CARDS-kommittén vid några tillfällen uppmärksammat jämställdhetsfrågorna på grundval av de instruktioner som har lämnats av Utrikesdepartementet. I EG:s årsprogram för Kosovo och EG:s handlingsprogram för Makedonien 2005 tog man inte upp jämställdhetsfrågor överhuvudtaget.²⁷⁶ Vidare saknades jämställdhet tillsammans med övriga tvärfrågor som miljö när det gällde EG:s handlingsprogram för Albanien 2005. Företrädare för GD Utvidgning, som ansvarade för CARDS-

²⁷³ www.sida.se, debattartikel av Staffan Herrström, Per Knutsson, Eva Naukhoff, Lotta Sylwander, Susanne Wadstein och Johan Åkerblom 23 mars 2006.

²⁷⁴ ALA-committee 194, October 12, 2005 *Comments from Sweden*, October 5 2005.

²⁷⁵ Sida, *Sammanträde med EDF-kommittén den 9 mars 2005*, Reserapport 2005-04-06.

²⁷⁶ Utrikesdepartementet, Instruktion för CARDS-kommittémötet den 25 februari 2005, Utrikesdepartementet, *Instruktion för CARDS-kommittémötet den 15 mars 2005*, Utrikesdepartementet, *Rapport från CARDS-kommittémötet den 25 februari 2005* och Utrikesdepartementet, *Rapport från CARDS-kommittémötet den 15 mars 2005*.

kommittén, kommenterade vid ett möte med Sidas verksledning att de uppskattade Sverige som en aktiv medlemsstat, men de var inte förtjusta över ”att ständigt få lyssna till förmaningar om jämställdhet.”²⁷⁷

Av intervjuer med de svenska företrädarna vid sex svenska delegationer i fält framgår att jämställdhet är en fråga som de ibland tar upp med kommissionen.

Sammanfattningsvis kan sägas att jämställdhetsfrågorna har varit en av de frågor som de svenska företrädarna i genomförandekommittéer och i fält har väckt. På grundval av befintliga återrapporteringar för 2005 och några rapporter för 2006 från de kommittéer som vi har studerat kan sägas att jämställdhet inte är den vanligaste frågan som Sverige har tagit upp. Vi har dock inte gått igenom de förslag som kommittéerna har behandlat. Detta kan innebära att kommissionen redan på ett tidigt stadium har beaktat jämställdhetsaspekter och att svenska kommentarer därför inte behövdes.

Meddelande om jämställdhetsintegrering – ärendets gång

Som framgått av kommissionens färdplan för jämställdhet skulle kommissionen publicera ett meddelande om jämställdhetsintegrering när det gällde utvecklingssamarbetet under 2006. Kommissionen presenterade ett meddelande i mars 2007. I uppföljningen har vi följt det svenska agerandet i detta ärende.

Frågan om att utveckla EU:s strategier om jämställdhet i utvecklingssamarbetet väcktes av kommissionen vid ett möte med medlemsstaternas genderexperter i januari 2005. Den dåvarande svenska nationella experten var ansvarig för innehåll och förberedelser av mötet. I expertgruppen ingår Sidas jämställdhetsrådgivare. Mötet leddes av en chef vid GD Utveckling. Hon lyfte fram att en av de stora utmaningarna för att genomföra jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet är att fastställa en gemensam vision för EU som omsätts i praktisk handling av både kommissionen och medlemsländerna.²⁷⁸

Mot denna bakgrund utarbetade kommissionen ett utkast till ett meddelande om jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet. Kommissionens utkast bereddes av expertgruppen för genderfrågor i maj 2006. Tanken var att kommissionen skulle anta meddelandet i tid för att rådet skulle kunna behandla och eventuellt anta rådsslutsatser om meddelandet i september 2006.

En Sidatjänsteman, som ingår i expertgruppen, lämnade skriftliga synpunkter på kommissionens utkast. Synpunkterna hade tagits fram i samråd med Utrikesdepartementets jämställdhetsrådgivare. Enligt återrapporter-

²⁷⁷ Sida, *Sida-mission till EU-kommissionen*, (Förättningsmannens reserapport) Beslut nr 2006-294, 2006-02-13.

²⁷⁸ European commission, DG Development, *Minutes of the Member States' Gender Expert Meetings on 18 January, 2005*, DEV/B/3/D1864.

ingen framfördes från svenskt håll både positiva och negativa synpunkter och övriga medlemsstater hade framfört liknande synpunkter som den svenska företrädaren.²⁷⁹

Därefter hade inte expertgruppen några fler möten utan man förväntade sig att kommissionen, med beaktande av medlemsstaternas synpunkter, skulle lägga fram ett meddelande som sedan skulle behandlas i den berörda rådsarbetsgruppen, Allmänna biståndsgruppen.

Vid intervju med tf. generaldirektören vid GD Utveckling i november 2006 framkom att det var oklart om det planerade meddelandet skulle bli ett meddelande eller inte, eventuellt skulle underlaget publiceras som ett arbetspapper. Ett arbetspapper från kommissionen har inte politiskt samma status som ett meddelande eftersom det inte formellt behöver antas av kommissionskollegiet utan kan utfärdas av enskilda generaldirektörer. Arbetspapper blir inte regelmässigt föremål för behandling av rådet. Vidare sänds inte arbetspapper alltid till medlemsstaternas nationella parlament, vilket sker med meddelanden från kommissionen. Vid intervjun fick vi intryck av att företrädare för andra generaldirektorat som hade konsulterats i frågan inte lade samma vikt som GD Utveckling vid att ett meddelande lades fram.

Även en annan Sidatjänsteman, som har tjänstgjort vid kommissionen, fick av sina tidigare kolleger vetskap om att kommissionen inte skulle publicera det planerade meddelandet i frågan. I ett e-brev den 18 december 2006 till en tjänsteman vid Utrikesdepartementet med kopia till flera berörda tjänstemän vid departementet förmedlades denna information. I brevet föreslår Sidatjänstemannen att Utrikesdepartementet tillsammans med övriga medlemsstater bör utöva påtryckningar på kommissionen och undersöka om medlemsstaterna kan ta ett gemensamt initiativ som syftar till att påverka kommissionen att publicera meddelandet om jämställdhetsintegrering.²⁸⁰

Den 21 december 2006 besökte tjänstemän från Utrikesdepartementet kommissionen. De fick då information av högre chefer vid policyenheten vid Rådssekretariatet, EuropeAid, GD Utveckling och GD Yttre förbindelser om kommissionens planerade insatser. Av mötesdokumentationen framgår att frågan om ett meddelande om jämställdhet i utvecklingssamarbetet hade behandlats som en övrig fråga. Kommissionens företrädare aviserade att man inte skulle utfärda något meddelande om jämställdhetsintegrering under 2007. Däremot skulle man komma med ”ett dokument av något slag” och rådsbehandling av denna fråga förväntades. I återrapporteringen från mötet föranledde denna information inte någon särskild kommentar om att Sverige på något sätt borde agera i frågan.²⁸¹ En UD-tjänsteman

²⁷⁹ Sida, *Meeting of gender experts in Brussels: EC gender equality policy and gender mainstreaming of EC Country Strategy Papers in ACP-countries*, 2006-05-24.

²⁸⁰ Mejlväxling mellan Sida- och UD-tjänstemän 2006-12-18.

²⁸¹ Utrikesdepartementet, enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, EU-gruppen, *Punkter ur Jan Knutssons besök i Bryssel 21 december 2006*, arbetspapper 2006-12-21.

som deltog vid mötet hade fått motsvarande information från Sidatjänstemannen genom den ovannämnda brevväxlingen mellan Sidatjänstemannen och ansvariga vid departementet.

Den 10 januari 2007 behandlade allmänna biståndsgruppen arbetsprogrammet för det tyska ordförandeskapet och rådets 18-måndersprogram. Av den svenska förhandlarens återrapportering framgår att vid detta möte väckte ett antal medlemsstater frågan om att det var väsentligt att kommissionen presenterade ett meddelande om jämställdhet. Till skillnad från återrapporteringar från andra möten, som vi har tagit del av, framgår dock inte vilka medlemsstater som väckte frågan.

Enligt återrapporteringen betonade flera medlemsstater vikten av att dokumentet för diskussion kring jämställdhet blir i form av ett meddelande eftersom ett meddelande har en större politisk tyngd än ”bara” ett arbetspapper. Kommissionen bekräftade under mötet att man efter ett bilateralt möte mellan Tysklands förbundsminister för ekonomiskt samarbete och utveckling Wieczorek-Zeul och kommissionär Lois Michel hade accepterat att presentera underlaget i form av ett meddelande.²⁸² I instruktionen för det aktuella mötet saknades en instruktion om att den svenska förhandlaren skulle ta upp denna fråga.²⁸³

Utrikesdepartementet har därefter redovisat att frågan om jämställdhetsintegrering väcktes av flera länder, Storbritannien, Nederländerna, Danmark, Spanien, Finland och Sverige. Vidare framhåller departementet att ”man bör dock vara försiktig med att dra slutsatser om vilket land som väcker en fråga vid ett visst möte. I ett EU med nu 27 medlemmar görs inte alltid nationella inlägg, det viktiga är resultatet. Skulle vi verka för att just Sverige måste kunna visa i rapporteringen hem att vi tagit upp en fråga, skulle vi bidra till att implodera förhandlingsmaskineriet i Bryssel. Tvärtom vill Sverige verka för större effektivitet i arbetsformer och så långt som möjligt fördela arbetet mellan länderna. Österrike och Polen tillhör t.ex. länder som ofta värnar om jämställdhetsfrågorna, men vid det aktuella mötet valde man att inte gå in eftersom frågan redan var täckt.”²⁸⁴

Vidare framhåller Utrikesdepartementet att före det aktuella rådsmötet bedrev en Sidatjänsteman ett lobbyarbete inom ramen för ett jämställdhetsnätverk för att ett meddelande skulle tas fram. Personer som ingår i nätverket utövade sedan påtryckningar på ordförandelandet, vilket ledde till det bilaterala mötet mellan ordförandelandets förbundsminister och kommissionären. Enligt Utrikesdepartementet var det lobbyarbetet som föregick rådsmötet som hade effekt i frågan.

²⁸² Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, *Utrikesdepartementet dnr 6*, telefax 2007-01-10.

²⁸³ Utrikesdepartementet, *Instruktion inför mötet i allmänna biståndsgruppen den 10 januari 2006*, telemmeddelande Mnr UD-2/20070110-3.

²⁸⁴ Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2007-02-27.

Den 8 mars 2007 publicerade till slut kommissionen meddelandet om jämställdhetsfrågor inom utvecklingssamarbetet.²⁸⁵ Meddelandet diskuterades vid allmänna biståndsgruppens möte den 15 mars.

Av instruktionerna till den svenske representanten vid mötet framgår att Sverige välkomnar meddelandet och menar att det speglar flera av de kommentarer som Sverige och andra engagerade länder hade lämnat. Det uppmärksammas dock att några för Sverige viktiga aspekter har lämnats utan hänsyn. Enligt instruktionen hade frågan en hög prioritet.²⁸⁶ Diskussionerna har därefter fortsatt vid ytterligare möten i allmänna biståndsgruppen.²⁸⁷

8.9 Utvärderingar av jämställdhet i utvecklingssamarbetet

En norsk forskare har gjort en syntesstudie av erfarenheter från totalt nio utvärderingar av jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet.²⁸⁸ Studien omfattar utvärderingar som har utförts under perioden 2003–2006 av den brittiska biståndsmyndigheten DFID, den norska biståndsmyndigheten, Norad, EG, ILO, OECD/DAC, Sida, UNDP och två utvärderingar av Världsbanken. Även nyare litteratur inom området refereras.

I studien slår forskaren fast att sedan 2002 har det varit en ökad internationell uppmärksamhet kring hur strategin för jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet har tillämpats. Slutsatserna från de genomförda utvärderingarna pekar i samma riktning enligt följande:

- arbete med att befästa jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet har varit nedprioriterat,
- resurser till att implementera policies och strategier har uteblivit,
- fokus har skiftat till andra områden och
- en systematisk resultatrapportering saknas.

Jämställdhetsintegrering anses vara en bra strategi för att åstadkomma jämställdhet i utvecklingssamarbetet, men den har inte tillämpats på ett framgångsrikt sätt. Strategin har inte kompletterats med resurser och arbetsmetoder. Detta beror, enligt rapporten, bl.a. på decentralisering av biståndet till ambassader och landkontor, nya biståndsformer som innebär en harmonisering av biståndet och en ökad användning av budgetstöd. Principen om att insatserna ska grundas på samarbetslandets egna fattigdoms-

²⁸⁵ KOM(2007) 100.

²⁸⁶ Utrikesdepartementet, *Instruktion inför möte i allmänna biståndsgruppen den 15 mars 2007*. Mnr UD-2/20070315-1

²⁸⁷ Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen, *Rapport från möte den 15 mars 2007 i Allmänna biståndsgruppen och Rapport från möte den 22 mars i Allmänna biståndsgruppen*.

²⁸⁸ Norad, *Erfaringar fra evalueringer av kvinne- og likestillingsrettet bistand*, Syntesrapport 2006/1.

strategier har bidragit till att osynliggöra kvinno- och jämställdhetsfrågorna. Enligt rapporten innebär detta förhållande att jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet ställs inför nya utmaningar.

I de genomförda utvärderingarna finns ett antal rekommendationer för att komma till rätta med den bristande jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet. Dessa rekommendationer är:

- att organisationen måste ha klara mål för sin verksamhet att genomföra jämställdhetsintegreringen,
- att det behövs ett tydligt och ett starkt ledarskap,
- att arbetet förankras i organisationen,
- att arbetet behöver organiseras bättre än vad som har varit fallet,
- att öronmärkta medel tillförs för innovativa projekt,
- att resultat från arbetet med jämställdhetsintegrering efterfrågas av ledare/chefer,
- att mekanismer för att tydliggöra ansvarsförhållanden tas fram,
- att kompetens på landkontoren utvecklas och
- att betona och ta till vara samarbetslandets egna kompetens om jämställdhet.

I alla utvärderingar efterlyses bättre resultatrapportering samtidigt som man konstaterar att detta inte är helt enkelt när det gäller de nya biståndsförmerna. En slutsats som redovisas i rapporten är att de nya biståndsförmerna skapar möjligheter för att jämställdhetsintegrering ska bli en viktig fråga på den politiska dagordningen. Frågor som rör både budgetstöd och harmonisering hanteras i budget- och planeringssammanhang, vilket medför att krav ställs på uppnådda resultat även när det gäller jämställdhet. Därmed blir det också angeläget att kunna visa att framsteg har uppnåtts.

Vidare har Världsbanken efter att den norska studien publicerades gjort en ytterligare utvärdering av jämställdhetsintegreringen som grundas på genomförda utvärderingar i totalt elva bilaterala och multilaterala organisationer.²⁸⁹ I studien bekräftas att jämställdhetsintegreringen bedöms vara en bra strategi för att uppnå jämställdhet. Vidare betonas bl.a. vikten av uppföljning av jämställdhetsintegreringen i fält för att klargöra vilka resultat som uppnås. Det behövs även, enligt rapporten, resurser vid fältkontoren när det gäller såväl genusexpertis som finansiella resurser för att uppnå önskvärda resultat.

²⁸⁹ The World Bank, Annika Törnqvist, *Gender Mainstreaming Evaluations: An Assessment*, December 10th 2006.

9 Svenska enskilda organisationer i EU:s biståndspolitik

I detta kapitel ges en redogörelse för riksdagens ställningstaganden om enskilda organisationer i EU-samarbetet. Vidare redovisas regeringens hantering av frågan. Även förutsättningar för svenska enskilda organisationer att söka och få EU-bidrag för verksamhet som rör utvecklingssamarbetet eller det humanitära biståndet behandlas. Av redovisningen framgår bl.a. följande:

- På grundval av en granskning av Riksdagens revisorer beslutade riksdagen 1999 att ge regeringen till känna att det behövdes en övergripande översyn av de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet. Denna borde, enligt tillkännagivandet, innehålla en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer. Utrikesutskottet uttalade i anslutning till riksdagsbehandlingen att det delade revisorernas bedömning att det fanns ett behov av att belysa de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag. Regeringen har inte vidtagit någon åtgärd med anledning av riksdagens tillkännagivande. (Avsnitt 9.1.)
- Med undantag för den strategi som Utrikesdepartementet beslutade om 1996 saknas det aktuella strategier, mål eller riktlinjer för det svenska EU-samarbetet i förhållande till enskilda organisationer. (Avsnitt 9.2.)
- Svenska enskilda organisationer har i förhållande till enskilda organisationer i andra medlemsstater beviljats en relativt liten andel av EU-bidragen för att finansiera projekt. (Avsnitt 9.5.)

9.1 Riksdagens behandling

Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat frågor som rör bidrag till enskilda organisationer. Vid dessa tillfällen har riksdagen understrukit vikten av bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer.²⁹⁰ Insatser genom enskilda organisationer anses vara ett viktigt och framgångsrikt komplement till det övriga utvecklingssamarbetet. I samband med riksdagens behandling av propositionen om Sveriges politik för global utveckling framhöll utrikesutskottet att samarbetet med svenska och internationella enskilda organisationer borde stärkas och att samarbetet skulle vara brett och omfatta såväl det konkreta utvecklingssamarbetet som policyutformning på utvecklingsområdet. Den svenska politiken för global utveckling skulle vidare formuleras och genomföras i nära dialog med enskilda organisationer.²⁹¹

²⁹⁰ Bet. 1999/2000:UU2 och 2000/01:UU2.

²⁹¹ 2003/04:UU3.

I ett internationellt perspektiv kanaliseras en relativt stor del av det svenska biståndet genom enskilda organisationer. År 2005 gick 13 % av det bilaterala biståndet genom enskilda organisationer. Andra OECD-länder som fördelar en stor del biståndsmedel till enskilda organisationer är Nederländerna, Storbritannien och Japan.²⁹²

Riksdagens revisorer granskade 1999 det bilaterala utvecklingssamarbetet.²⁹³ I granskningen ingick frågor om enskilda organisationer som bl.a. omfattade bidrag från EU till dessa. Revisorerna fann att de svenska enskilda organisationerna hade beviljats en liten andel EU-bidrag jämfört med enskilda organisationer i flertalet andra länder. Enligt revisorernas bedömning borde det finnas utrymme för svenska enskilda organisationer att i större utsträckning finansiera delar av verksamheten med EU-bidrag. Revisorerna föreslog att en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer borde genomföras. Enligt revisorerna borde utvärderingen bl.a. innehålla principer för urval och fördelning av medel mellan organisationerna samt kopplingen mellan enskilda organisationers benägenhet att söka EU-bidrag och Sidas årliga anslag.

Revisorerna konstaterade vidare att varken regeringen eller Sida hade haft ett underlag för att bedöma effekterna av de insatser som Sida hade gjort. Enligt revisorerna borde regeringen därför ta initiativ till att ta fram ett sådant underlag. Det bör i sammanhanget nämnas att riksdagens revisorer även påpekade att en översiktlig bild av hur mycket medel svenska enskilda organisationer totalt hade beviljats varken fanns hos Sida eller Utrikesdepartementet.

I samband med riksdagens behandling av revisorernas förslag framhöll utrikesutskottet att man delade revisorernas bedömning att det fanns ett behov av att belysa de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag. Utskottet menade att det skulle vara olyckligt om det uppstod någon motsättning mellan EU-finansiering och Sidafinansiering.²⁹⁴ Enligt utskottets mening måste samarbetet med de enskilda organisationerna präglas av långsiktighet och en väl genomtänkt strategi. Utöver vad revisorerna hade anfört ansåg utskottet att detta i sin tur reste övergripande frågor om organisatorisk uppbyggnad, representativitet och legitimitet, men även mer praktiska frågor om bl.a. kvalitativa krav samt system för styrning och kontroll. Utskottet föreslog att riksdagen skulle ge regeringen till känna att det behövdes en övergripande översyn över de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet och att denna, som revisorerna hade föreslagit, borde innehålla en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer. I ett tillkännagivande till regeringen ansåg utskottet att en sådan översyn borde ske i de former som regeringen bedömde vara lämpliga. Riksdagen följde utskottets förslag.²⁹⁵

²⁹² OECD/DAC genom Sida.

²⁹³ Förslag till riksdagen 1998/99:RR9, *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet*.

²⁹⁴ Bet. 1999/2000:UU2.

²⁹⁵ Bet. 1999/2000:UU2.

I regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser redovisas vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av riksdagens tillkännagivande. När det gäller riksdagens tillkännagivande med anledning av revisorernas förslag rörande enskilda organisationer tog regeringen upp frågan enligt följande:

Den 15 maj 2003 beslutade regeringen propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122). Propositionen innebär en bredare syn på de villkor och sammanhang som styr den globala utvecklingen. Den roll enskilda organisationer, företag och andra privata och statliga aktörer har kommer att tillmätas ökande betydelse i den svenska politiken för global utveckling. Utvärdering av utvecklingssamarbetet kommer också att få större betydelse och bedrivs i nya former. Hela frågan om enskilda organisationers roll i det svenska utvecklingssamarbetet kommer därför att belysas och behandlas på olika sätt och i olika föra under det kommande året. Regeringen finner det inte ändamålsenligt att nu göra en specifik utredning av det slag som revisorerna föreslår.²⁹⁶

Detta innebär således att regeringen inte har vidtagit någon åtgärd med anledning av riksdagens tillkännagivande.²⁹⁷

Regeringen uppmärksammade frågan om enskilda organisationer inom EU-samarbetet i budgetpropositionen för 2001. Av redovisningen framgick att Sverige inom EU-samarbetet hade medverkat till att bilda en verkställighetskommitté för utvecklingssamarbetet genom europeiska enskilda organisationer.²⁹⁸ Sverige hade också aktivt bidragit till att nya och enklare riktlinjer för EU:s samarbete med enskilda organisationer hade utvecklats. Skälet var, enligt regeringen, att underlätta för svenska enskilda organisationer att söka EU-bidrag och för att utveckla policyn om det civila samhällets roll i utvecklingsansträngningarna.

Utrikesutskottet hade inget att erinra mot regeringens redovisning i budgetpropositionen.²⁹⁹ Redovisningen i budgetpropositionen vad gäller arbetet med EU-bidragen till svenska enskilda organisationer har därefter varit sparsam. Regeringen har berört frågan om samarbetet mellan EU och enskilda organisationer i sin årliga skrivelse om verksamheten i EU. Av denna framgår bl.a. att det s.k. samfinansieringsstödet (co-financing) från EU till enskilda organisationer har "lidit av samma byråkratiska tröghet som andra delar av EG:s utvecklingssamarbete, bl.a. på grund av komplicerade procedurer och regelverk, liten eller ingen öppenhet i beslutsfattandet samt stora förseningar vad gäller avtal och betalningar". Vidare sägs att svenska enskilda organisationer därför i vissa fall avstått från att söka samfinansieringsmedel från kommissionen.³⁰⁰

²⁹⁶ Regeringens skrivelse 2003/04:75.

²⁹⁷ Sida har gjort en uppföljning med namnet "*Managing the NGO Partnership*" (1999). Sida gör löpande systemrevisioner av alla ramorganisationer vilket innebär att man analyserar hur en organisation arbetar genom att granska rutiner och system inom organisationen. Sida har även genomfört utvärderingar av ett antal organisationer.

²⁹⁸ Prop. 2000/2001:1, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

²⁹⁹ Bet. 2000/01:UU2.

³⁰⁰ Skr. 2001/02:160.

9.2 Regeringens strategi och mål samt Sidas åtgärder

I en strategi för EU:s utvecklingssamarbete (1996) som presenterats för utrikesutskottet pekade Utrikesdepartementet på att stödet via enskilda organisationer var en prioriterad sektor för svenskt utvecklingssamarbete inom ramen för EU-samarbetet. Målet för EU-arbetet i denna del skulle effektivisera och förenkla hanteringen av EU:s stöd till enskilda organisationer.³⁰¹

Sverige skulle därför verka för:

- att skapa enhetliga och tydliga regler för kontraktsansöknings- och utvärderingsriktlinjer,
- att ramavtal mellan kommissionen och ett antal större enskilda organisationer skulle införas,
- att EU formulerar en tydlig policy med kriterier för valet av vilka enskilda organisationer samarbetet borde inriktas på. Sverige borde agera för en prioritering av de organisationer som har en tydlig förankring i det civila samhället och
- enklare regler för ansökan om medel samt för en snabbare och mer transparent hantering av projekten.

Av uppgift vid intervju med företrädare för Sida har framgått att Sverige inom ramen för genomförandekommittén för NGO bl.a. har drivit frågor om ökad transparens i ansökningsförfarandet.

I regeringens regleringsbrev för Sida åren 1997 och 1998 angav regeringen ett särskilt mål som innebar att Sida skulle underlätta för enskilda organisationer att söka bidrag från EU. Sedan dess har inte regeringen formulerat några särskilda mål eller uppdrag som avser Sidas ansvar eller uppgifter i förhållande till svenska enskilda organisationer och deras EU-samarbete.

För att stimulera svenska enskilda organisationer att söka bidrag genom EU genomförde Sida ett antal insatser. Under 1998 finansierade Sida t.ex. ett samverkansprojekt för att främja organisationernas samarbete med EU och informerade ramorganisationerna genom en skrivelse om ett nytt förfarande som hade som mål att underlätta ramorganisationernas möjlighet att söka och hantera EU-bidrag. Sida finansierade även en tjänst under ett halvår vid EU-kommissionens avdelning som är ansvarig för stöd till enskilda organisationer för att tillföra kompetens till Sida i form av att kunna ge råd och stöd till svenska organisationer vad avser ansökan om bidrag från EU.³⁰²

I övriga underlag där Sida har redovisat sina prioriteringar avseende EU-samarbetet saknas referenser till enskilda organisationer.³⁰³

³⁰¹ Utrikesdepartementet, *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*, 1996-11-06.

³⁰² Sida, Årsredovisning 1995/96, 1997 och 1998.

³⁰³ Sida, *PM 1996-03-22 Sidas förhållningssätt till EU. Förslag till prioriterade frågor och Handlingsplan för agerandet inom EG:s utvecklingssamarbete med Latinamerika 2004–2006*.

Regeringen har inte ställt några krav på att Sida ska återrapportera om frågor som rör samarbetet mellan enskilda organisationer och EU under perioden 1996–2005. Däremot finns generella återrapporteringskrav för verksamhetsgrenen *Enskilda organisationer*.

I regleringsbrevet för Sida för 2006 har regeringen emellertid begärt att Sida skulle återrapportera om sitt deltagande i expertgrupper och genomförandekommittéer samt göra en bedömning av deltagandets resultat vad gäller bl.a. Sveriges möjligheter att få genomslag för sina ståndpunkter.

Av Sidas årsredovisning för 2006 avseende samarbetet med EU framgår att Sverige tillsammans med en aktiv grupp medlemsstater drivit frågan om en tydligare inriktning på frågor rörande det civila samhället och fastare rutiner för bidragssystemet och att genomslaget för svenska ståndpunkter är stort i EU:s kommitté för enskilda organisationer.³⁰⁴

9.3 EU-bidrag och Sidabidrag till svenska enskilda organisationer

Inom ramen för denna uppföljning har det varit svårt att få fram uppgifter om hur mycket medel som har kanaliserats till svenska enskilda organisationer från EU. Uppgifterna finns varken samlade hos Utrikesdepartementet, Sida eller Concord Sverige, utan har hämtats från Europe Aid.³⁰⁵ Detta förhållande har således inte förändrats sedan 1999 då Riksdagens revisorer påpekade att sådan information saknades. De uppgifter som har erhållits från kommissionen avser endast finansiering ur det särskilda anslaget (budgetlinjen) för enskilda organisationer som heter ”Co-financing”. Kommissionen har inte redovisat uppgifter från övriga anslag inom de tematiska och geografiska programmen till uppföljningen.

I nedanstående tabell redovisas EU-bidrag och Sidabidrag till svenska enskilda organisationer åren 2000–2005.

Tabell 3 EU-bidrag och Sida-bidrag till svenska enskilda organisationer åren 2000–2005 (TKR)

År	EU-bidrag	Sidabidrag
2005	10 365	1 190 995
2004	1 719	1 000 351
2003	5 528	901 659
2002	2 727	895 585
2001	11 487	875 967
2000	2 491	953 216

Källa: Sidas årsredovisning 2004 och 2005 samt EU-kommissionen Europe Aid.

³⁰⁴ Sida, Årsredovisning 2006.

³⁰⁵ Concord Sverige är ett samarbetsorgan för EU-frågor för enskilda organisationer.

Av tabellen framgår att under åren 2000–2005 har EU-bidragen till de svenska enskilda organisationerna varierat kraftigt. Som jämförelse kan nämnas att Sidas utbetalningar till svenska enskilda organisationer år 2005 uppgick till ca 1,2 miljarder kronor. Sedan år 2000 har Sidas bidrag till enskilda organisationer ökat med 238 miljoner kronor vilket motsvarar en ökning på ca 25 %.

9.4 Enskilda organisationer inom EU

Kommissionen anslår årligen ca 200 miljoner euro, dvs. ca 1,8 miljarder svenska kronor, i bidrag till enskilda organisationer i Europa varav 90 % har utgått till projekt i utvecklingsländerna. De resterande 10 % har använts till opinionsbildning om utvecklingsfrågor för den europeiska befolkningen.

Det pågår ett arbete inom kommissionen med att utarbeta nya riktlinjer för EU-bidrag till enskilda organisationer. Av de tidigare riktlinjerna för hur samarbetet mellan enskilda organisationer och EU skulle ske framgick att den procentuella andel som utgjordes av EU-bidrag normalt inte skulle överstiga 50 % av totalkostnaderna eller 75 % av det totala bidraget, utom i undantagsfall då 85 % av totalfinansieringen kunde utgå. Resterande medel skulle finansieras av organisationen själv, dvs. en egeninsats, och eventuellt av den nationella biståndsmyndigheten. Exempel på fall där 85 % kunde utgå var projekt som initierats med anledning av ordförandeskapet eller projekt med inslag av mikrofinansiering. Från 2006 kan även vissa projekt i de nya medlemsländerna finansieras med 85 % av projektets totalkostnad.³⁰⁶

Detta kan jämföras med de bestämmelser som gäller i Sverige för enskilda organisationer när de ska söka statliga medel till sin verksamhet i utvecklingsländer. Stöd utgår genom Sida för projekt och program. För att få bidrag från Sida erfordras även en motprestation i form av en egeninsats i projektet. Denna har tidigare utgjort 20 % av hela stödbeloppet. Från budgetåret 2005 minskades egeninsatsen och ska i dag utgöra minst 10 % av den totala insatsen.³⁰⁷ Detta innebär således att svenska statliga bidrag finansierar upp till 90 % av enskilda organisationers projekt jämfört med EU-bidrag som uppgick till mellan 50 och 85 % av insatsen.

³⁰⁶ Riktlinjerna för hur samarbetet ska ske återfinns i Rådets förordning (EG) nr 1658/98 av den 17 juli 1998 om samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer (NGO) på utvecklingsområden av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna. Från januari 2007 gäller inte denna förordning längre.

³⁰⁷ Regeringens regleringsbrev för Sida 2005.

Svenska insatser i genomförandekommittén

Genomförandekommittén för NGO har fram till den 1 januari 2007 svarat för frågor om bidrag till enskilda organisationer.³⁰⁸ Från och med den 1 januari 2007 kommer frågorna att hanteras i den nya kommittén för utvecklingsarbete. Enligt företrädare för Sida har, vid sidan av genomförandekommittén för NGO, expertgruppen för enskilda organisationer sammankallats med viss oregelbundenhet och då antagit formen av diskussionsmöten. En tjänsteman från Sida har varit Sveriges representant. Mot bakgrund av att det nya biståndsinstrumentet träder i kraft är det ännu oklart hur denna del kommer att organiseras.

Sverige har enligt uppgift från företrädare från Sida särskilt drivit två frågor i genomförandekommittén:

- Att den s.k. ”budgetlinjen” för samarbete med enskilda organisationer skulle ha en tydligare inriktning på främjandet av utvecklingen av ett demokratiskt och livskraftigt civilt samhälle i samarbetsländerna.
- Att bidragssystemet skulle bli mera transparent, dvs. att man har fasta tider för utannonsering av projekten med uppgifter om när Europe Aid fattar beslut kring projekten, tydliga underlag för prioriteringar, samt uppgifter om tillgängligt budgetutrymme.

Sedan 2002 har en Sidatjänsteman varit Sveriges representant i genomförandekommittén. Av intervjuer har framgått att mellan 1997 och 2002 fanns en särskild handläggare vid Utrikesdepartementet med ansvar för frågor om enskilda organisationer. Utrikesdepartementet företrädde då tillsammans med Sidas representant Sverige i genomförandekommittén. Utrikesdepartementets tjänst rationaliserades dock bort och frågor om enskilda organisationer delades upp på olika handläggare. Företrädare för Sida menar att det varit en nackdel att det under senare år saknats en ansvarig på departementet som har ett helhetsperspektiv över det samlade utvecklingsarbetet genom enskilda organisationer.

Under hösten 2006 har en handläggare för enskilda organisationer anställts på Utrikesdepartementet. Enligt uppgift från företrädare för Utrikesdepartementet (januari 2007) finns ännu ingen skriftlig instruktion eller arbetsbeskrivning vad avser handläggnings- och bevakningsansvaret för denna tjänst. Frågor om enskilda organisationer är i dag uppdelade på en rad handläggare på departementet, och det har ännu inte framkommit om den nyinrättade tjänsten kommer ha ett samordningsansvar för dessa frågor. Under 2007 kommer därför ansvarsfrågorna vad gäller enskilda organisationer att bestämmas närmare.

Utrikesdepartementet har under senare år inte varit inblandat i frågor som har diskuterats av genomförandekommittén med undantag för vissa policyfrågor. Departementet utfärdar inte någon instruktion till den svenska företrädaren. I något fall har Sidas tjänsteman kunnat diskutera

³⁰⁸ *Kommittén för samfinansiering med europeiska icke-statliga utvecklingsorganisationer av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna*. Kommitténs rättsliga grund: förordning EG nr 1658/98 och 1659/98.

vissa frågor med den svenska representationen i Bryssel. Åtterrapporering från genomförandegruppernas möten har skett till Sidas ledning. Utrikesdepartementet har inte fått någon åtterrapporering. Sedan oktober 2006, då en ny handläggare för enskilda organisationer anställdes vid departementet, har Sida återrapporerat till Utrikesdepartementet.

Kommissionens åtterrapporering

I *Rådets förordning (EG) nr 1658/98 (Artikel 7)* föreskrevs att kommissionen under det andra halvåret efter varje budgetår ska lämna en årsrapport till Europaparlamentet och rådet med uppgifter om de icke-statliga organisationer som kommer i fråga för en samfinansiering, en sammanfattning av de åtgärder som finansierats under föregående budgetår, en utvärdering av genomförandet av denna förordning under budgetåret och de allmänna riktlinjerna för påföljande år. Rapporten ska även bl.a. innehålla en förteckning över icke-statliga organisationer som erhållit EU-medel samt slutsatser om genomförda externa utvärderingar. Enligt intervju med företrädare för kommissionen har denna årliga redovisning upphört. Enligt den svenska företrädaren i NGO-kommittén har denna årsrapport inte tagits upp sedan 2003 i kommittén. En viss rapportering har dock förekommit.

9.5 EU-bidrag till enskilda organisationer i Europa

I nedanstående tabell åskådliggörs Sveriges position i förhållande till andra länder när det gäller EU-finansierade bidrag till enskilda organisationer i Europa åren 1993–2005.

Tabell 4 EU-finansierat bidrag genom det tematiska programmet "Co-financing" till enskilda organisationer i Europa fördelat på medlemsländer (EU-15) åren 1993–2005

Länder	Projekt
Storbritannien	20,8
Italien	17,5
Tyskland	15,6
Frankrike	15,4
Nederländerna	7,5
Spanien	6,8
Belgien	6,2
Österrike ¹	2,3
Irland	2,1
Luxembourg	1,7
Portugal	1,5
Danmark	1,0

Länder	Projekt
Finland ¹	0,7
Sverige¹	0,5
Grekland	0,4

¹Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar i EU 1995.

Källa: EuropeAid.

Som framgår av tabellen ovan varierar fördelningen av EU-bidrag till enskilda organisationer starkt mellan olika medlemsländer. Av tabellen framgår även att svenska enskilda organisationer totalt har beviljats relativt små bidrag. Detta konstaterade även Riksdagens revisorer vid sin granskning år 1999. Enligt företrädare för både Sida och Concord Sverige kan tänkbara skäl till att andra länders enskilda organisationer erhåller större bidrag än Sveriges bl.a. vara följande:

- Att det finns stora ”tungta” enskilda organisationer (exempelvis i Storbritannien) som har större resurser till sitt förfogande att bevaka sina intressen.
- Att vissa länders enskilda organisationer är väl insatta i formerna för ansökningsprocessen.

Enskilda organisationer i Storbritannien framhålls som goda exempel när det gäller att söka och få bidrag. Ansökningar har god kvalitet och enskilda organisationer i Storbritannien har upparbetat en nära relation till dem man ansöker om medel hos. Vidare sägs att det även kan finnas ett särskilt intresse från vissa medlemsländer som inte har egna biståndsmyndigheter, eller som har små sådana, att söka medel genom EU. I jämförelse med svenska förhållanden kan deras möjligheter att få bidrag i sina egna länder således vara mindre.

9.6 Svenska enskilda organisationers erfarenhet av EU-bidrag

Sedan 1995, då Sverige blev medlem i EU, har svenska enskilda organisationer haft möjlighet att söka medel från EU till olika projekt – en möjlighet som fram till i dag har utnyttjats sparsamt. En undersökning som Sida genomfört visade att under 2003 var det endast åtta svenska enskilda organisationer som ansökte om medel från EU. Under 2004 och 2005 fick kommissionen totalt tjugo ansökningar där svenska enskilda organisationer ingick som part.³⁰⁹ Under år 2006 hade totalt nio ansökningar lämnats från svenska enskilda organisationer.³¹⁰ I jämförelse med andra medlemsländer beräknas en svensk enskild organisation finansieras med i genomsnitt ca 2 % av EU-medel per år medan motsvarande organisation i

³⁰⁹ *The European Community's external actions*, Anders Berlin and Nils Resare, Sida 2005.

³¹⁰ Uppgifter från den 3 september 2006.

andra länder i Europa finansieras med upp till ca 13 % av EU-medel. Ett av skälen är att EU betraktats med viss skepsis från svenska enskilda organisationers sida och därmed inte som en naturlig bidragspartner. Andra bidragande orsaker kan enligt skriftliga och muntliga uppgifter vara:³¹¹

- De svenska bidragen till ramorganisationerna har ökat varför det inte funnits incitament att söka EU-medel.
- Det är en komplicerad och tidskrävande process att söka medel från EU. Det kan ta upp till ett år från ansökningstillfället innan medel beviljas.
- Egeninsatsen är för stor och en enskild organisation måste i vissa fall investera minst en månadslön på heltid för att skriva en ansökan.
- Den enskilda organisationen tar en för stor ekonomisk risk utan att veta om man kommer att få EU-bidrag.
- Enskilda organisationer har blivit skickligare på att driva in medel från andra kanaler, t.ex. från privatpersoner, företag, genom galor och insamlingar.
- Det är svårt att få bidrag från EU eftersom konkurrensen är stor om medlen.

Sedan det svenska inträdet i unionen har svenska enskilda organisationer som är verksamma i utvecklingssamarbetet haft möjlighet att få rådgivning och utbildning i att söka EU-bidrag genom den svenska organisationen Concord Sverige. I Concord Sverige ingår för närvarande 32 medlemsorganisationer dvs. svenska enskilda organisationer som har utvecklingssamarbete som sitt främsta arbetsområde.³¹² Utöver rådgivning kring EU-finansiering för svenska enskilda organisationer arbetar Concord Sverige även med policyfrågor och utbildning om EU:s utvecklingspolitik och information. Rådgivningsarbetet syftar till att genom information och utbildning ge stöd till medlemsorganisationer i hur man kan finansiera utvecklingsinsatser med EU-medel i syd och öst samt att göra folkbildningsinsatser om utvecklingsfrågor i Sverige och Europa. Concord Sverige har, enligt uppgift vid intervju med företrädare för organisationen, regelbundna sammanträffanden med Utrikesdepartementets EU-grupp i syfte att föra dialog om aktuella frågor i relation till EU:s utvecklingspolitik. Concord Sverige finansieras upp till 40 % av medel från EU, 30 % av medel från Sida och av finländska UD samt 30 % av medlemmarna själva.

Concord Sverige ingår som nationell medlem i Concord Europe, *Confederation for Co-operation of Relief and Development* (tidigare Liaison Committee), som är ett europeiskt nätverk med säte i Bryssel bestående av närmare 1 600 europeiska enskilda organisationer som arbetar med att påverka EU:s utvecklings- och biståndspolitik. I Concord Europe ingår 21 nationella medlemmar och 19 europeiska nätverk.

³¹¹ Concord Sverige och Sida, Anders Berlin and Nils Resare, *The European Community's external actions*, 2005.

³¹² Exempel på medlemmar: Diakonia, Afrikagrupperna, Rädda Barnen och Forum Syd.

Enligt företrädare för Concord Sverige har det på senare tid blivit vanligare bland svenska enskilda organisationer att söka EU-medel tillsammans med andra organisationer i andra medlemsländer. Skälet till detta uppges bl.a. vara att ansökningsprocessen är en tidskrävande och ganska byråkratisk procedur som avviker från den svenska och att ett samarbete mellan enskilda organisationer därför kan underlätta både ansökningsförfarandet och möjligheten att få medel. Konkurrensen är hård när det gäller att få EU-bidrag, vilket innebär att en ansökan måste förberedas noggrant. Till Europe Aid inkom år 2003 totalt 1 398 projektansökningar genom den tematiska budgetlinjen ”Co-financing för NGO:s”, som enbart vänder sig till enskilda organisationer. Av dessa ansökningar fick 225 bidrag, ca 16 %, trots att cirka hälften av ansökningarna hade hög eller mycket hög kvalitet. Under 2005 fick Europe Aid in 1 100 projektansökningar varav 200 beviljades, dvs. 18 %. Enligt uppgift från företrädare för Europe Aid beviljas hälften av de svenska organisationer som söker medel EU-bidrag.

Enligt företrädare för Sida är det ca 80 % av de inkomna ansökningarna från enskilda organisationer som beviljas medel från Sida. Ansökningsprocessen i Sverige sker i flera led eftersom det sker en gallring på flera nivåer inom organisationerna själva innan ansökan når Sida. Enligt företrädare för Sida är denna gallringsprocess inte lika omfattande inom EU, vilket gör att avslagen därför blir fler.

I Sverige har flera organisationer erfarenhet av ”Co-financing för NGO:s” exempelvis Svenska kyrkan, Diakonia, Röda Korset, Rädda Barnen och Svenska Afghanistankommittén.³¹³ Som nämnts ovan kan mellan 50 och 75 % av bidraget utgå från EU, medan resterande del ska finansieras av organisationerna själva och av den nationella biståndsmyndigheten. I de fall som svenska enskilda organisationer fått medel från EU och enligt bestämmelserna gjort en egeninsats har Sida efter en snabb beredning beviljat resterande medel så att organisationernas egeninsats inte överstiger 10 % av kostnaden för insatsen.

Den svenska enskilda organisation som har fått mest medel genom EU är Svenska Afghanistankommittén (SAK). Kommittén började i ett tidigt skede uppbygga kontakter med EU-kontoret på plats och var därmed tidigt inne i processen.³¹⁴ Över tiden har man utvecklat kunskap om hur man ska gå till väga för att söka medel och vilka kanaler som ska användas. EU är och har varit en stor biståndsgivare i Afghanistan, vilket ytterligare underlättar genomförandet av projekt i landet.³¹⁵ Riksdagens revisorer pekade även i sin rapport på att Diakonia haft liknande erfarenheter som SAK när det gällde att samverka med EU:s fältrepresentation inför en ansökningsprocess.

³¹³ Concord Sverige.

³¹⁴ *The European Community's External Actions*, Anders Berlin and Nils Resare, Sida 2005.

³¹⁵ Concord Sverige.

För att underlätta ansökningsprocessen pågår en del förändringsarbete inom Europe Aid, och en dialog har förts med enskilda organisationer om hur förfarandet på olika sätt kan förenklas. På senare tid har ansökningsförfarandet inom vissa tematiska program blivit smidigare genom att enskilda organisationer numera i en första fas kan lämna en förenklad ansökan. Den sökande parten kan därmed på ett tidigt stadium få ett preliminärt besked om ärendet kommer att prövas ännu en gång. Ansökningsprocessen sker därmed i två steg, där alla enskilda organisationer i Europa inbjuds att inkomma med ett ”concept paper”, och sedan får ett mindre antal utvalda med tillräckligt bra projektförslag lämna in en fullständig ansökan. Ytterligare sätt att förenkla ansökningsförfarandet är att bygga upp en databas med grunddata över samtliga enskilda organisationer i Europa som ska ligga till grund för bedömning av bidrag. Systemet beräknas tas i bruk år 2007. Med anledning av den mängd ansökningar om projektmedel som måste beredas finns även en ambition hos Europe Aid att effektivisera ansökningsprocessen ytterligare genom att införa ett system med ett antal ramorganisationer som får ensamrätt att söka EU-medel.³¹⁶

10 Iakttagelser och slutsatser

I utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Det har saknats en översikt över såväl EU:s biståndspolitik som Sveriges deltagande vid utformningen och genomförandet av denna politik. Denna uppföljning syftar till att ge utrikesutskottet ett fördjupat kunskapsunderlag när det gäller EU:s biståndspolitik som kan användas vid utskottets beredning av frågor som rör EU:s biståndspolitik eller som har anknytning till området. Under 2005 kanaliserades ca 6 % av det svenska biståndet genom EU. Totalt bidrog Sverige med ca 1,5 miljarder kronor.

Riksdagen har vid flera tillfällen efterfrågat en utförligare rapportering från regeringen när det gäller Sveriges agerande i EU. Denna uppföljning syftar till att tillhandahålla ett sådant underlag för biståndspolitiken. Iakttagelser och slutsatser som gjorts på grundval av uppföljningen omfattar följande delar:

- EU:s biståndspolitik,
- riksdagen, Europaparlamentet och EU:s biståndspolitik,
- ansvarsförhållanden för EU-arbetet inom biståndsområdet i Sverige,
- strategier, mål och handlingsplaner för det svenska EU-arbetet,
- beredning och återrapportering av EU-arbetet,
- den svenska påverkan på EU:s biståndspolitik,
- jämställdhet i utvecklingssamarbetet och
- svenska enskilda organisationer i EU-samarbetet.

³¹⁶ *The European Community's External Actions*, Anders Berlin and Nils Resare, Sida 2005.

Utrikesutskottet har uppdragit åt riksdagens utredningstjänst att genomföra uppföljningen med den ovan nämnda inriktningen.

10.1 EU:s biståndspolitik

EU:s biståndspolitik har sedan 2000 genomgått omfattande reformer och är fortfarande inne i en förändringsprocess. En viktig del i reformeringen är antagandet av policyn ”Europeiskt samförstånd om utveckling” som ska vara vägledande för EU:s utvecklingssamarbete. Policyn slår fast att fattigdomsbekämpning är det viktigaste målet för EU:s biståndspolitik i förhållande till utvecklingsländerna och att ett syfte med politiken är att uppnå FN:s millenniemål. Policyn slår också fast på vilka områden som EG, dvs. kommissionen, i huvudsak ska vara verksam.

En annan del av reformeringen gäller hur EG:s biståndspolitik beslutas och genomförs. Genom att kommissionen har delegerat det mesta av genomförandet av biståndspolitiken till sina delegationer i fält har dessa fått en allt viktigare roll för hur biståndet utformas i det enskilda landet. Det är t.ex. kommissionens delegation som inleder processen med att ta fram landstrategier och indikativa program, i samråd med de medlemsländer i det berörda landet eller den berörda regionen som har representationer på plats. EU-länder som saknar representation i fält kan påverka utformningen av strategier och program först på ett senare stadium, när förslagen ska behandlas av den aktuella genomförandekommittén. Delegationernas roll, och därmed fältets betydelse, kan antas öka ytterligare när EU ska börja införa gemensam programplanering för både EG:s och medlemsländernas bistånd.

Att införa en gemensam programplanering är ett sätt att öka samordningen och komplementariteten mellan EU-ländernas och EG:s bistånd, vilket är ett viktigt mål enligt EG-fördraget och ”Europeiskt samförstånd om utveckling”. Utvecklingen går också steg för steg i riktning mot ökad arbetsdelning och samordning i enlighet med Parisdeklarationen, vilket i viss mån minskar utrymmet för enskilda EU-länder att driva en egen biståndspolitik. Därmed ökar också vikten av att på ett effektivt sätt verka för önskvärda biståndspolitiska mål inom EU-arbetet.

Jämfört med andra politikområden inom EU utformas en stor del av biståndspolitiken i genomförandefasen, medan antalet rättsakter som antas av de lagstiftande institutionerna är relativt litet. Detta förhållande gäller i än högre grad fr.o.m. 2007, då ett stort antal biståndsinstrument har ersatts av ett fåtal. Detta gör att särskild vikt bör läggas vid att bevaka och följa upp kommissionens genomförande av EG:s biståndspolitik, liksom vid att följa upp hur rådets slutsatser om EU:s samlade biståndspolitik efterlevs av medlemsländerna.

Medlemsstaterna har inflytande på EG:s biståndspolitik främst genom att delta i

- rådet, Coreper och rådsarbetsgrupper,
- genomförandekommittéer,
- samrådet mellan kommissionens delegationer och medlemsstaternas representationer i fält,
- kommissionens expertgrupper.

Policyfrågor behandlas framför allt av rådet, Coreper, rådsarbetsgrupper samt expertgrupper. Genomförandekommittéer och medlemsstaterna representationer i fält behandlar dels planeringsdokument t.ex. landstrategier och program, dels konkreta insatser.

10.2 Riksdagen, Europaparlamentet och EU:s biståndspolitik

EG:s biståndspolitik tillhör EU:s första pelare, där samarbetet har överstatliga inslag. Det innebär bl.a. att de flesta beslut tas med kvalificerad majoritet i rådet, att Europaparlamentet i allmänhet har medbeslutanderätt och att riksdagen har överlåtit beslutanderätt till EU:s institutioner. Ett undantag är när bistånd ingår i s.k. blandade avtal där både EG och medlemsländerna är parter utöver de aktuella tredjeländerna. Sådana avtal godkänns av riksdagen.

Regeringens samråd med och information till riksdagen i EU-frågor är författningsreglerat i regeringsformen och riksdagsordningen. Regeringen ska dels fortlöpande informera riksdagen om vad som sker inom EU-samarbetet och varje år lämna en skrivelse med berättelse över verksamheten i EU till riksdagen, dels samråda med de organ som riksdagen utser.

Europeiska rådet har beslutat att inrätta en tionde europeisk utvecklingsfond utanför den reguljära EU-budgeten. Totalt uppgår den tionde europeiska utvecklingsfonden till 22,7 miljarder euro. Sveriges andel uppgår till 2,74 %, vilket motsvarar ca 621 miljoner euro.

Av de stenografiska uppteckningarna från EU-nämnden, inför det aktuella mötet i Europeiska rådet i december 2005 då frågan behandlades, framgår att uppgifter saknas om att regeringen har informerat EU-nämnden i frågan. Att en tionde utvecklingsfond skulle inrättas nämns över huvud taget inte. Detta gäller även för dokumentation från andra möten i EU-nämnden och underlagsdokument som regeringen har redovisat.

Regeringen har dock vid ett senare möte med EU-nämnden i sin kommenterade dagordning med EU-nämnden uppgivit att EU-nämnden konsulterades inför Europeiska rådet då beslutet togs om att den tionde europeiska utvecklingsfonden skulle skapas och att denna liksom tidigare placerades utanför den reguljära EU-budgeten.

Riksdagen har tidigare ställt sig bakom regeringens ställningstaganden om att Sverige skulle verka för att Europeiska utvecklingsfonden (EUF) skulle införlivas i EU-budgeten. Detta skedde i samband med riksdagens behandling av regeringens proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling.

Regeringen har således förbisett att informera riksdagen i en fråga som rör EU:s biståndspolitik. I denna fråga hade riksdagen i tidigare beslut uttalat en motsatt uppfattning, dvs. att den europeiska utvecklingsfonden skulle ”budgetiseras”.

Utrikesutskottet behandlar löpande frågor som rör EU inom sitt beredningsområde. Exempelvis har utskottet i sitt betänkande 2005/06:UU10 på grundval av regeringens skrivelse om verksamheten inom Europeiska unionen 2005 uppmärksammat många frågor som rör EU:s utvecklingssamarbete. Utskottet redovisar bl.a. en sammanställning av alla beslut kring EU:s biståndspolitik som fattades 2005, ett år då många beslut fattades inom EU. Några av dessa beslut kan betraktas som särskilt viktiga. Sådana exempel är ”Europeiskt samförstånd om utveckling” och beslutet om biståndsvolymer som innebär att EU ska uppnå slutmålet om 0,7% av BNI till 2015. Det innebar även att individuella mål för medlemsländerna fastställdes. Utskottet såg positivt på de beslut som hade fattats och de åtgärder som hade vidtagits för att stärka EU:s utvecklingssamarbete.

Europaparlamentet har varit aktivt när det gäller EU:s biståndspolitik. Parlamentet har ett direkt inflytande på stora delar av politiken genom medbeslutandeförfarandet och budgetförfarandet. Exempelvis drev parlamentet igenom omfattande förändringar framför allt när det gällde det nya utvecklingsinstrumentet, DCI, som började gälla den 1 januari 2007. Två separata instrument, ett för utvecklingsländer och ett för industrialiserade länder infördes till följd av parlamentets kritik av kommissionens förslag där endast ett instrument hade föreslagits. Vidare fick parlamentet igenom tydligare kopplingar till millenniemålen och EU:s biståndspolicy samt mer detaljerade finansiella föreskrifter i det nya instrumentet.

Parlamentet har även en granskande uppgift i förhållande till kommissionen. Utskottet för utveckling har för avsikt att granska alla landstrategier utifrån deras överensstämmelse med FN:s millenniemål och med EU:s policy ”Europeiskt samförstånd om utveckling”. Granskningen av kommissionens landstrategier för Brasilien, Malaysia och Pakistan föranledde att Europaparlamentet antog en resolution där man påpekar att strategiernas inriktning inte ligger i linje med att fattigdomsbekämpning ska vara det främsta målet för EU:s utvecklingspolitik. Vidare anser parlamentet att landstrategierna innehåller åtgärder som inte uppfyller OECD/DAC:s riktlinjer för vad som får räknas som bistånd.

Det sker redan i dag kontakter i olika forum mellan riksdagen, Europaparlamentet och andra nationella parlament. Ett utökat samarbete mellan de parlamentariska nivåerna skulle kunna leda till en ökad effektivitet i

biståndspolitiken samt att den demokratiska förankringen stärks, sammantaget kan detta i sin tur resultera i en ökad legitimitet bland medborgarna för politikens genomförande.

10.3 Svenska strategier, mål och handlingsplaner

Regeringen beslutade den 3 april 2007 om en strategi för multilateralt utvecklingssamarbete. Strategin innehåller dels kriterier för att bedöma verksamheter och bidrag till multilaterala organisationer, dels former för den strategiska styrningen och påverkan av dessa organisationer. Sverige lämnar inga särskilda bidrag till EG:s biståndsverksamhet utan EU:s medlemsstater finansierar biståndet genom medlemsavgiften och medel som utgår till Europeiska utvecklingsfonden enligt en fastställd ordning för fördelningen. Det går därför inte att använda bidragsfördelningen som ett påtryckningsmedel för att få igenom svenska prioriteringar inom EU-samarbetet.

Den beslutade strategin är övergripande, men den innehåller förslag om att särskilda strategier för de viktigaste multilaterala organen som Sverige samarbetar med ska utformas. I sammanhanget nämns att Utrikesdepartementet har ansvar för att ta fram en EU-strategi.

Med undantag för en handlingsplan som har omfattat det svenska agerandet i Latinamerika har svenska strategier, mål eller handlingsplaner för EU-samarbetet inom biståndsområdet i hög grad saknats. De mål eller dokumenterade ställningstaganden som finns redovisas i dels den av riksdagen fastställda politiken för global utveckling, dels politiken för humanitärt bistånd. Varken politiken för global utveckling eller politiken för humanitärt bistånd preciserar närmare strategier eller mål för det svenska arbetet inom EU. Politiken för global utveckling fastställdes vidare 2003, och det har skett en betydande reformering av EG:s bistånd sedan dess.

Handlingsplanen för det svenska agerandet i Latinamerika gällde t.o.m. 2006. Erfarenheterna av planen har varit positiva. Den har, enligt Utrikesdepartementet, bidragit till att höja kompetensen om EG:s bistånd i Latinamerika hos berörda svenskar. Vidare har samarbetet inom EU, dvs. mellan medlemsländerna och EG, underlättats för ansvariga personer vid både Utrikesdepartementet, inklusive representationen i Bryssel, och Sida.

I mitten av 1990-talet analyserade Utrikesdepartementet och de dåvarande biståndsmyndigheterna EG:s bistånd i förhållande till det svenska biståndet. Därefter fastställdes en strategi för det svenska arbetet inom EU. Strategin innehöll bl.a. riktlinjer för det svenska agerandet, men det poängterades samtidigt att strategin behöver utvecklas i takt med att det svenska arbetet utvecklas och omvärlden förändras.

I slutet av 1990-talet genomfördes ett arbete med att uppdatera den dåvarande strategin. Utgångspunkten för arbetet var de utvärderingar av EG:s bistånd som hade genomförts. På grundval av dessa utformades sedan för-

slag till svenska ställningstaganden. Arbetet resulterade inte i något beslut. Det har inte framkommit några skäl till att strategin inte beslutades av regeringen eller Regeringskansliet.

Det finns vissa likheter mellan Utrikesdepartementets och Sidas insatser när det gäller strategier och prioriterade frågor i EU-samarbetet. I mitten av 1990-talet prioriterade Sida ett antal frågor som skulle utgöra en grund för Sidas agerande inom EU. Denna insats har inte följts upp eller uppdaterats. Inom Sida har EU-arbetet under en lång period haft låg prioritet. Under de senaste åren har emellertid detta förhållande förändrats. Regeringens beslut om en multistrategi ska, enligt uppgift från Sida, ligga till grund för en Sida-strategi om EU-samarbetet.

Det är oklart vad avsaknaden av dokumenterade strategier och mål för EU-samarbetet inom biståndsområdet har inneburit för Sveriges samlade insatser inom EU-arbetet. Som framgått ovan har erfarenheterna av handlingsplanen för Latinamerika varit positiva.

Sett i ljuset av att EU:s biståndspolitik har varit föremål för en reformering under den senaste femårsperioden kan avsaknaden av dokumenterade svenska strategier eller ställningstaganden ses på olika sätt. Å ena sidan anser Utrikesdepartementet att Sverige har haft ett stort genomslag när det gäller policyutvecklingen, exempelvis när det gäller EU:s nya policy ”Europeiskt samförstånd om utveckling”, och därutöver aktivt stött den pågående reformprocessen. På grundval av denna iakttagelse kan kanske behovet av en strategi eller tydliga mål för det svenska arbetet diskuteras.

Å andra sidan är det möjligt att en aktuell och konkret strategi eller tydliga mål skulle ha varit ett stöd för dem som arbetar med frågorna. Ett sådant underlag kan vidare även ha bidragit till att säkerställa ett samstämmigt svenskt agerande.

Samtidigt konstateras att det framgår av den av regeringen beslutade strategin om det multilaterala utvecklingssamarbetet att Utrikesdepartementet har ansvar för att ta fram en EU-strategi. Ambassaderna efterlyste 2002 ett tätare samarbete med utrikesdepartementet och ökad information om policyfrågor om EG-biståndet i samband med en enkät som departementet genomförde. Önskemålet kan tyda på att en svensk strategi om EG-biståndet skulle tillgodose ett behov som finns.

10.4 Ansvarsförhållanden

Regeringen är ansvarig för att utforma Sveriges EU-politik. Det innebär att regeringen har det yttersta ansvaret för beredning av frågor som rör förhandlingspositioner och instruktioner för dem som företräder Sverige i olika EU-organ.

Inom Regeringskansliet ansvarar Utrikesdepartementet för frågor som rör Sveriges utvecklingssamarbete, vilket även omfattar beredning av och ställningstaganden som rör EU:s biståndspolitik. Därutöver är departemen-

tet ansvarigt för Sida och de 104 utlandsmyndigheterna, inklusive Sveriges ständiga representation i Bryssel. EU-representationens uppgift är att se till att svenska intressen får så stor genomslagskraft i EU som möjligt.

Enligt gällande uppgiftsfördelning för regeringens beredning av EU-frågor svarar Statsrådsberedningen för att samordna och utveckla den svenska EU-politiken. För frågor som rör biståndspolitiken bevakar Statsrådsberedningen främst att de svenska ståndpunkterna stämmer överens med ställningstaganden inom andra områden. Statsrådsberedningen samordnar beredningen av instruktioner till de svenska företrädarna i Coreper och deltar i beredningen till rådsarbetsgrupperna. Det är dock ovanligt att Statsrådsberedningen har synpunkter på frågor som behandlas av allmänna biståndsgруппen och AVS-gruppen eftersom man anser att dessa vanligtvis är av biståndsteknisk natur.

Finansdepartementet ska enligt den gällande beredningsordningen alltid höras. För frågor som rör EU:s biståndspolitik är departementet främst involverat i frågorna inom ramen för sitt ansvar för EG:s budget.

I EU-arbetet inom biståndsområdet svarar Utrikesdepartementet för rådsarbetet medan Sida ofta har företrätt Sverige i genomförandekommittéer. Vidare ingår Sida-tjänstemän i flera expertgrupper. Det är okänt i vilken mån tjänstemän vid Utrikesdepartementet ingår i expertgrupper som behandlar frågor inom biståndsområdet eller områden som har anknytning till utvecklingssamarbetet eller det humanitära biståndet. Sida-tjänstemän som tjänstgör vid ambassaderna svarar för kontakter och samråd med kommissionens delegationer i fält.

Vid Utrikesdepartementet finns två aktörer som ansvarar för att samordna departementets EU-frågor. Den ena aktören är en särskild EU-grupp inom enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU/EU) som främst samordnar arbetet inom de två rådsarbetsgrupperna, allmänna biståndsgруппen och AVS-gruppen som hanterar frågor som rör länderna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet. EU-gruppen samordnar beredningen av instruktioner till förhandlarna inför möten i dessa rådsarbetsgrupper. Respektive geografisk eller funktionell enhet inom departementet har ett sakansvar för beredning av de frågor som ska behandlas i rådsarbetsgrupperna. Den andra aktören är en särskild enhet som dels ska samordna Utrikesdepartementets interna beredning av EU-frågor, dels bistå Statsrådsberedningen med kontaktmannaskap (UD-EU). UD-EU samordnar dock inte frågor som rör EU:s biståndspolitik. Enligt uppgift från Sida har dock en tjänsteman från UD-EU på senare tid deltagit vid de regelmässiga möten som Sida har med departementets EU-grupp.

EG-biståndet klassificeras som multilateralt bistånd, men det finns skillnader mellan EU-samarbetet och övrigt multilateralt samarbete. Bidragen till EG utgör en del av medlemsavgiften, och bidragen till utvecklingsfonden utgår från en särskild fördelningsnyckel. Det finns därför ingen möjlighet för Sverige att avgöra EU-bidragens storlek till skillnad från bidrag till t.ex. FN-organ. Beredningen av frågor som rör EU:s biståndspolitik torde

därför skilja sig åt jämfört med beredningen av bidrag till övriga multilaterala organisationer även om det finns kopplingar till resultat av EU-samarbetet som innebär att gemensamt utformade ståndpunkter förs fram i FN eller andra multilaterala organ. Detta förhållande kan väcka frågor om Utrikesdepartementets organisation, dvs. med två samordningsfunktioner för EU-frågor inom departementet i kombination med att sakansvaret för frågorna finns vid funktionella eller geografiska enheter, är ändamålsenlig för samordningen av politiken.

Trots att både Statsrådsberedningen och två enheter inom Utrikesdepartementet samordnar de svenska ställningstagandena när det gäller EU:s biståndspolitik saknas ett samordningsansvar för frågor som behandlas i genomförandekommittéer och expertgrupper. Det innebär att det inom Regeringskansliet varken har funnits någon överblick över det arbete som bedrivs inom expertgrupperna, som ofta är av policykaraktär, eller av planer och insatser som bereds och beslutas av genomförandekommittéer inom biståndsområdet.

I den av regeringen beslutade strategin för multilateralt utvecklingssamarbete föreslås en översyn av arbetsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida vad gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet. Mot bakgrund av att det saknas en överblick över EU-samarbetet inom biståndsområdet torde det vara betydelsefullt att frågor som rör ansvarsfördelningen och samordningsansvaret inom Regeringskansliet belyses i detta sammanhang.

Under den senaste fyraårsperioden har regeringens krav på uppgifter som Sida ska utföra inom EU-samarbetet varierat. Regeringen har, enligt sitt regleringsbrev för Sida 2007, för avsikt att precisera Sidas uppgifter i EU-samarbetet. Vi har erfärit att ett sådant arbete har påbörjats. Utrikesdepartementet har bl.a. fastställt riktlinjer som rör departementets och Sidas ansvar när det gäller genomförandekommittéer och expertgrupper.

Inom Sida bedrivs vidare ett utvecklingsarbete när det gäller att integrera EU-arbetet inom myndigheten.

Av Regeringskansliets instruktion framgår att ett departementsbeslut ska fattas när det gäller Sveriges representanter i kommittéer under kommissionen. Departementsbeslut som rör tillsättningen av svenska representanter ska innehålla uppgifter om genomförandekommitténs namn, rättsakten där genomförandekommitténs mandat nämns samt namnen på de svenska representanterna och anställningsmyndighet. Utrikesdepartementet uppger att beslutsrätten har varit delegerad till ansvarig chef som avgör vem som representerar Sverige vid möten. I denna uppföljning har vi inte fått del av något skriftligt underlag som avser sådana beslut eller någon fastställd delegationsordning.

10.5 Beredning och återrapportering

I Sverige har en samordnad och väl förankrad politik i EU-samarbetet betonats. Utrikesutskottet har vid flera tillfällen framhållit vikten av samstämmighet i Sveriges agerande inom EU. Det är, enligt utskottet, väsentligt att det Sverige gör i ett sammanhang måste stämma med svenskt agerande i ett annat. Samstämmighet ökar också effektiviteten genom att kunskaper från olika områden tas till vara genom att olika insatser kan förstärka i stället för att motverka varandra.

För att åstadkomma ett samstämt svenskt agerande torde en väl fungerande beredning och återrapportering vara väsentliga delar. När det gäller frågan om hur EU-frågor inom biståndsområdet bereds och återrapporteras saknas uppgifter för att kunna bedöma i vilken mån Sverige uppvisar ett samstämt agerande vid deltagande i kommissionens arbetsgrupper.

Regeringen har fram till 2006 inte ställt några generella återrapporteringskrav på Sida om att redogöra för sitt deltagande i kommissionens arbetsgrupper. Detta förhållande ändrades genom att regeringen i sitt regeringsbrev för Sida 2006 ställde krav på att Sida skulle rapportera om sitt deltagande i genomförandekommittéer och expertgrupper. Sidas rapportering till regeringen i sin årsredovisning för 2006 är dock ofullständig. För genomförandekommittéer saknades uppgifter om Sidas deltagande i en kommitté. Därutöver nämns endast 2 av totalt 17 expertgrupper där Sidatjänstemän ingår. Generellt var återrapporteringen i årsredovisningen inte resultatorienterad.

Riksdagen beslutade 2001 om ett tillkännagivande som innebar att regeringen skulle redovisa en förteckning över kommissionens expertgrupper och genomförandekommittéer.

En sådan förteckning saknas för expertgrupperna. Detta gäller för såväl flera departement inom Regeringskansliet som specifikt för Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet uppger att man har för avsikt att upprätta en förteckning över expertgrupperna.

Sida har en lista över vilka Sidatjänstemän som ingår i kommissionens expertgrupper men uppger att man inte har kunskap om vilka tjänstemän från Utrikesdepartementet som ingår i övriga expertgrupper inom biståndsområdet eller expertgrupper som har anknytning till området.

Enligt EU:s policy från 2005, Europeiskt samförstånd om utveckling, ska EU ta hänsyn till målen för utvecklingsarbetet inom alla politikområden som kan påverka utvecklingsländerna. Det kan därför vara väsentligt att det finns kunskap om samtliga expertgrupper och svenska tjänstemän som deltar i dessa grupper inom övriga politikområden för att redan på policyplanet kunna bevaka att så också sker.

Regeringen har emellertid en förteckning över genomförandekommittéerna, vilken har översänts till riksdagen. Den senaste uppdateringen genomfördes i oktober 2006. Vad gäller kommittéerna inom biståndsområdet framgår att regeringens förteckning innehåller vissa fel. En kommitté sak-

nas i förteckningen. Dessutom är uppgifterna om vilka förfaranden som används i flera kommittéer, dvs. om kommittén är föreskrivande, förvaltande eller bådadera, felaktig på ett antal punkter. Utrikesdepartementet har inte lämnat någon förklaring till de uppmärksammade felaktigheterna eller den bortglömda kommittén.

Den ofullständiga kunskapen om kommittéernas rättsliga grund och mandat kan i förlängningen leda till att de svenska företrädarna inte fullt ut tar till vara de möjligheter som finns att påverka kommissionens genomförande genom att delta i kommittéarbetet. Detta behöver inte innebära att det arbete som utförs inom enskilda kommittéer är bristfälligt, men en ökad och jämn kunskap om den rättsliga grunden för kommittéarbetet borde vara ett ytterligare redskap för att granska och påverka kommissionens förslag. Exempelvis styrs arbetet med utvärderingar av EG:s bistånd av de översyns- och utvärderingsklausuler som finns i budgetinstrument och landstrategier. I vissa fall ska resultatet av översynen överlämnas till ansvarig genomförandekommitté för yttrande. Samtidigt har det framkommit att kommissionen i vissa fall är ovillig att diskutera resultat från utvärderingar i genomförandekommittéer. Eventuellt kan kunskap om såväl rättslig grund som budgetinstrument användas för att utöva en påtryckning på kommissionen i sådana frågor.

De tjänstemän som är utsedda för att företräda Sverige i olika arbetsgrupper inom EU för den svenska regeringens talan oavsett om de arbetar vid en myndighet eller inom Regeringskansliet. Av denna anledning finns det bestämmelser om att instruktioner till de svenska företrädarna ska tas fram och hur dessa instruktioner ska beredas inom Regeringskansliet. Det finns även bestämmelser om hur det svenska deltagandet i arbetsgrupperna ska återrapporteras.

Den svenska representationen i Bryssel uppmärksammade 2002 att beredningen av EU-frågor när det gällde utvecklingssamarbetet vanligtvis inte skedde i enlighet med EU-cirkulären. Resultat från denna uppföljning visar att denna iakttagelse fortfarande äger giltighet.

Det finns skilda uppfattningar inom Regeringskansliet om huruvida dessa bestämmelser är tillämpliga för expertgrupperna som vanligtvis behandlar policyfrågor. En expertgrupp har ofta inflytande på beslutsprocessen i EU genom att den är aktiv på ett tidigt stadium i policyprocessen, medan kommissionen fortfarande bereder en fråga. Enligt muntliga uppgifter från företrädare för Statsrådsberedningen ska gällande riktlinjer tillämpas om tjänstemannen är utsedd av regeringen. Av riktlinjerna framgår dock att riktlinjerna inte gäller för expertgrupperna.

Vidare finns det också olika uppfattningar mellan kommissionen, Utrikesdepartementet och den svenska representationen i Bryssel om medlemsstaternas företrädare i expertgrupperna deltar i personlig kapacitet eller om de företräder medlemsstaten. Vice generaldirektören vid GD Utveckling framhåller att kommissionen utgår från att deltagare från medlemsländernas statsförvaltningar representerar sina regeringar. Utrikesdepartementet

anser att de i huvudsak deltar utifrån personlig kapacitet medan den svenska representationen i Bryssel anser att det är oklart. Det finns därför ett behov av att i dialog med kommissionen klara ut i vilken egenskap enskilda tjänstemän ingår i expertgrupperna.

Utrikesdepartementet har hittills inte tagit fram instruktioner för deltagare i expertgrupperna eller begärt återrapportering av resultat. I mitten av 2006 införde Sida, efter uppmaning från Utrikesdepartementet, återrapporteringskrav för de Sidatjänstemän som ingår i expertgrupperna. I december 2006 beslutade Utrikesdepartementet om riktlinjer för expertgrupperna som bl.a. innebär att resultat ska återrapporteras.

Förekomsten av instruktioner till och återrapportering från Sveriges företrädare i rådsarbetsgrupper och genomförandekommittéer varierar trots att gällande interna riktlinjer inom Regeringskansliet stipulerar att instruktioner ska tas fram av ansvarigt departement och att resultat ska återrapporteras. För rådsarbetsgrupperna förefaller det som att riktlinjerna följs. Departementet tar däremot inte regelmässigt fram instruktioner för de svenska företrädarna i genomförandekommittéer. Endast i en av de totalt sex kommittéer som ingår i uppföljningen har Utrikesdepartementet utarbetat instruktioner före kommittémöten. I den aktuella kommittén företrädde en UD-tjänsteman Sverige. För övriga kommittéer, där Sidatjänstemän har representerat Sverige, har det varit upp till respektive företrädare att stämma av med departementet före möten. När kommittéerna behandlade insatser till politiskt känsliga länder eller i övrigt politiskt känsliga frågor har Sidatjänstemannen på eget initiativ vänt sig till sakansvarig vid Utrikesdepartementet för att få vägledning om svenska ståndpunkter. Därmed har respektive Sidatjänsteman fått göra bedömningar om huruvida frågor är politiskt känsliga eller inte. Undantaget från detta förhållande är HAC-kommittén, som hanterar kommissionens humanitära bistånd, där Sidatjänstemannen regelmässigt har samrått med departementet före möten.

Inom Sida bereds de frågor som ska behandlas av respektive kommitté. Samtliga svenska företrädare i genomförandekommittéerna, vars frågor har beretts av kommissionens delegationer i fält, har understrukit vikten av att få synpunkter från den svenska representationen i fält inför ett kommittémöte. Arbetet i kommittéerna har till en stor del handlat om att bevaka att kommissionen har beaktat de synpunkter som de svenska företrädarna i fält tidigare har fört fram. I genomförandekommittéerna är det för sent att göra några större förändringar av kommissionens förslag.

Det saknas riktlinjer för ambassaderna som avser samarbetet och dialogen med kommissionens delegation i fält. Hittills har inte återrapporteringskrav om EU-samarbetet eller EG:s bistånd gällt generellt för den svenska representationen i fält. Som tidigare nämnts bereds såväl landstrategier som konkreta insatser i fält. De synpunkter som de svenska representanterna i fält lämnar till kommissionens delegation på plats stäms som regel inte av med Sida i Stockholm.

Vidare har det framkommit att de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna inte alltid har återrapporterat resultat från kommittémöten. Det är förvisso ett fåtal rapporter som saknas, men endast en kommitté har kunnat uppvisa att återrapportering har skett från varje möte.

Den svenska representationen i Bryssel påpekade redan 2002 i ett remissvar att ett närmare samspel och bättre samordning mellan arbetet i expertgrupper, rådsarbetsgrupper och verkställighetskommittéer ytterligare kunde förbättra Sveriges agerande visavi EU:s utvecklingssamarbete, och främja ett koherent agerande. Resultat från denna uppföljning visar att det fortfarande finns en förbättringspotential när det gäller såväl informationsutbytet som samverkan mellan de olika svenska företrädarna i kommissionens arbetsgrupper och den svenska representationen i fält. Detta förhållande avser framför allt de svenska deltagarna i expertgrupperna. Från expertgrupperna skedde en begränsad och ojämn informationsspridning till de övriga grupperna. Bland merparten av de svenska företrädarna som har ingått i uppföljningen saknades kunskap om vilka expertgrupper som finns och vad de gör. Förhoppningsvis kan Utrikesdepartementets förteckning om vilka grupper som finns och vem eller vilka svenskar som ingår i kombination med återrapporteringskrav råda bot på denna brist.

10.6 Den svenska påverkan

En bedömning av vilken påverkan Sverige har haft när det gäller EU:s biståndspolitik är svår att göra. För att kunna göra sådana bedömningar hade det behövts mål för det svenska arbetet, en redovisning av genomförda åtgärder för att nå dessa mål och en uppföljning av resultatet. Som tidigare framgått saknas sådan information. Underlag från forskning som belyser dessa frågor är vidare begränsat. Därtill kommer att Sverige fram till årsskiftet 2006/2007 var 1 av 25 medlemsländer inom EU som tillsammans ska dels enas om politiken, dels utöva ett tryck på kommissionen att genomföra åtgärder som gör att politiken omsätts i praktiken. Slutsatserna i detta avsnitt grundas på Utrikesdepartementets och Sidas bedömningar av resultatet av den svenska påverkan på EU:s biståndspolitik. Det skulle emellertid behövas ett fördjupat kunskapsunderlag eller ytterligare utvärderingar som omfattar analyser av övriga medlemsstaters påverkan på EU:s biståndspolitik för att jämföra och bedöma Sveriges faktiska inflytande på politiken.

I den av riksdagen antagna politiken för global utveckling framhålls bl.a. att Sverige bör vara fortsatt pådrivande i arbetet med att stärka kvaliteten och effektiviteten i EU:s utvecklingssamarbete. I uppföljningen konstateras att Sveriges arbete inom EU:s biståndspolitik har haft en sådan inriktning allt sedan 1996 då den enda svenska strategin som har funnits fastställdes.

Generellt anser företrädare för Utrikesdepartementet och Sida att Sverige över tiden har haft och fortfarande har ett stort genomslag för sina ståndpunkter när det gäller EU:s utvecklingssamarbete. Även utrikesutskot-

tet har uppmärksammat att EU:s policy, Europeiskt samförstånd om utveckling, som antogs 2005 har stora likheter med den svenska politiken för global utveckling. Det är värt att notera att redan 1995, i samband med Sveriges EU-inträde, gjordes analyser som visade på att EG-biståndets mål och prioriteringar i betydande utsträckning stämde överens med de svenska målen.

Av både skriftligt och muntligt underlag från regeringen och Sida framgår att de huvudsakliga problemen med EG:s bistånd är att de beslutade policydokumenten inte alltid har omsatts i praktiken, och därmed har önskade resultat inte uppnåtts.

Det finns en utbredd uppfattning vid både Utrikesdepartementet och Sida att Sveriges insatser har haft stor betydelse för att kommissionen införde ett planeringssystem som grundades på landstrategier enligt svensk förebild. Från svenskt håll har Sida även bistått kommissionen med att utveckla systemet.

Kommissionens decentralisering av uppgifter till delegationerna har inneburit att den svenska representationen i fält samverkar med kommissionen på ett mycket tidigt stadium i processen då landstrategier tas fram och när projekten och programmen sedan genomförs. Svensk fältnärvaro är således central för att tidigt kunna påverka kommissionen och att bevaka att genomförandet sker som avsett. Det finns ett ytterst begränsat underlag som belyser de svenska ambassadernas inflytande på kommissionens planering och genomförande. Sådana uppgifter saknas i regeringens skrivelse om EU, budgetpropositionen och Sidas årsredovisning. I uppföljningen har vi genomfört sex intervjuer med biståndsråd vid ambassaderna, tagit del av dels en promemoria från 2005 som beskriver hur samarbetet med Balkanländerna har utvecklats från svensk synvinkel, dels resultatet av en enkät till ambassaderna 2002.

Det sammantagna resultatet visar att de svenska företrädarna anser att de har varit delaktiga i samband med att kommissionen har utarbetat landstrategier och att de har ett inflytande över planeringen. Det finns exempel på att kommissionens delegationer i fält, på ett mycket tidigt stadium i processen, vänder sig till den svenska ambassaden för att efterhöra vilka synpunkter Sverige har. Från flera håll anser man att kommissionen är mottaglig för synpunkter. Däremot har man, från svensk sida, som regel ingen samverkan med kommissionen under genomförandet av insatserna. Samverkan eller informationsutbyte förekommer främst när Sveriges och kommissionens insatser tangerar varandra.

Beskrivningen av det svenska samarbetet med Balkanländerna visar även att man har utvecklat ett gott samarbete mellan de svenska representationerna i fält, Sida i Stockholm, ansvarig sakenhet vid Utrikesdepartementet och den svenska representationen i Bryssel. Sverige har vidare i samarbete med Storbritannien genomfört ett seminarium för fältpersonal från DFID och Sida.

Som framgått har Sidas EU-samarbete under en lång tid haft en låg prioritet inom myndigheten. På grundval av detta förhållande är det kanske förvånande att de svenska företrädarna vid representationerna har engagerat sig i EU-samarbetet på plats och att de har en sådan positiv bild av samarbetet.

En annan väsentlig del för att kunna följa kommissionens genomförande är att ta del av uppföljningar och utvärderingar som speglar resultatet av insatserna. Utrikesutskottet har särskilt uppmärksammat vikten av att utvärderingar genomförs inom det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Som framgått ovan behandlas ibland uppföljningar och utvärderingar av kommissionens bistånd av genomförandekommittéerna. Detta sker dock inte regelmässigt. Det har framkommit att det kan vara svårt för de svenska företrädarna i genomförandekommittéerna att få ta del av genomförda utvärderingar. Kommissionen är känslig för kritik och det kan därför vara svårt för medlemsstaternas representanter att få till stånd konstruktiva diskussioner i kommittéerna. Samma förhållande gäller för de svenska representationerna i fält. De får i begränsad utsträckning del av resultat och har därför liten kunskap om resultaten.

Allmänna biståndgruppen behandlar kommissionens årsrapport om EG-biståndet som årligen lämnas till rådet. Tillsammans med övriga medlemsstater har Sverige framfört att rapporten successivt har förbättrats men att det återstår en del att göra när det gäller resultatanalyser av genomförandet. Detta förhållande har Sida uppmärksammat i ett underlag som har lämnats till Utrikesdepartementet. Innebörden av Sidas kritik är allvarlig. Sida menar att de resultat som redovisas inte är relevanta för att bedöma om projekten och programmen lyckas eller inte lyckas. Sida har uppmärksammat denna brist under flera år. När årsrapporten som avsåg 2004 behandlades av allmänna biståndgruppen hösten 2005 påpekade den svenska förhandlaren att kommissionens metod för att redovisa resultat var problematisk. I sina slutsatser uppmanade rådet kommissionen att inrikta sina utvärderingsinsatser på att analysera tillförlitligheten i de nuvarande indikatorerna för att förutse åtgärdernas följder och hållbarhet. Samtidigt noterade rådet i sina slutsatser att 90% av de pågående projekten bedömdes ge önskade effekter.

På grundval av att uppföljningar och utvärderingar inte regelmässigt tillställs de svenska ambassaderna eller genomförandekommittéerna och att resultatet i kommissionens årsrapport kan ifrågasättas är det svårt att bedöma resultatet av kommissionens insatser. När resultat från uppföljningar och utvärderingar inte presenteras eller när underlag kan ifrågasättas blir det i förlängningen också svårt att identifiera den svenska påverkan i genomförandekommittéer, samspelet mellan kommissionens delegation på plats och de svenska ambassaderna.

10.7 Jämställdhet

Flera utvärderingar om jämställdhetsintegrering i utvecklingssamarbetet visar att jämställdhetsintegreringen är en bra strategi men att den inte har implementerats på ett framgångsrikt sätt. Detta förhållande gäller för såväl kommissionens bistånd som övrigt multilateralt bistånd och olika länders bilaterala bistånd.

Jämställdhetsfrågorna har varit en del av EG:s biståndspolitik sedan 1982 då ministerrådet antog en resolution i frågan. Även handböcker togs fram för att jämställdhetsaspekter skulle kunna beaktas.

Under senare år har tematiska biståndsinstrument, policydokument och handlingsplaner antagits. Kommissionen har även tagit fram metoder och riktlinjer för arbetet inklusive kvalitetssäkring. En omfattande utbildning av personal har vidare genomförts. Det har dock inte gått att nå den högsta ledningen och mellanchefer så att även dessa grupper har kunnat få del av utbildningsinsatsen. Erfarenheter från utvärderingar visar att ledningens stöd är väsentligt för att implementera jämställdhetsintegrering i utvecklingspolitiken.

Kommissionen har tidigare haft särskilda medel för jämställdhetsinsatser. För perioden 1999–2003 uppgick den ekonomiska ramen för dessa medel till i genomsnitt 5 miljoner euro per år. Motsvarande belopp för åren 2004–2006 var årligen 3 miljoner euro. I det nya utvecklingsinstrumentet ingår jämställdhetsinsatser som en del i ett tematiskt program, Att investera i människor, och omnämns vidare i de geografiska programmen. Det finns dock inga särskilda medel avsatta enbart för jämställdhet. Jämställdhetsperspektivet ska i likhet med tidigare integreras i alla insatser. I detta sammanhang kan även fortsättningsvis medlemsstaterna i dialogen med kommissionen på plats och i genomförandekommittéer bevaka att jämställdhetsintegreringen sker vid såväl planering som genomförande.

Främjandet av jämställdhet mellan män och kvinnor har varit en viktig fråga för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete sedan 1960-talet. Riksdagen beslutade om ett särskilt mål om jämställdhet 1995. I politiken för global utveckling är jämställdheten en central fråga. Jämställdhet lyfts fram som dels en rättighetsfråga, dels en förutsättning för minskad fattigdom.

Utrikesutskottet genomförde 2004 en utvärdering av jämställdheten inom utvecklingspolitiken där det framkom att Sverige av många länder betraktas som ett föregångsland när det gäller jämställdhet inom utvecklingspolitiken. Riksdagen har vid flera tillfällen, inte minst under senare år, understrukit vikten av att Sverige i utvecklingssamarbetet arbetar med ett tydligt jämställdhetsperspektiv inom alla sektorer och program. Utrikesutskottet har uttalat att Sveriges utvecklingssamarbete behöver utvecklas och skärpas när det gäller kvinnors villkor och jämställdhet.

Regeringen har under de två senaste åren särskilt uppmärksammat fem områden som ska prioriteras inom utvecklingssamarbetet. Jämställdhet är ett område som ska prioriteras.

Möjligheterna för Sverige att integrera ett jämställdhetsperspektiv i EU:s biståndspolitik är annorlunda än i det bilaterala utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. I EU-samarbetet måste de svenska företrädarna påverka såväl kommissionen som EU:s övriga medlemsländer. Detta förhållande har även Statsrådsberedningen uppmärksammat i en promemoria från 2005. Enligt Statsrådsberedningen bör en tydlig strategi tas fram som både belyser hur jämställdhetsfrågorna prioriteras i EU:s olika politikområden och möjligheter att utveckla allianser mellan likasinnade medlemsländer så att jämställdhetsintegreringen får genomslag inom EU. Vidare uppmärksammades att EU-handläggare och EU-samordnare bör få utbildning och andra stödinsatser i dessa frågor. Någon sådan strategi har emellertid ännu inte utarbetats.

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med jämställdhetsintegrering i alla verksamheter och processer. När det gäller Utrikesdepartementets arbete som rör jämställdhetsintegreringen i EU:s utvecklingssamarbete har vi inte fått del av något resultat eller något underlag som visar att åtgärder har vidtagits. I förhållande till EU:s utvecklingssamarbete borde Utrikesdepartementets insatser främst avse policyfrågor och uppföljningar av antagna policydokument eftersom Sverige inte lämnar några särskilda bidrag till kommissionen utöver den del av medlemsavgiften och den europeiska utvecklingsfonden som utgör EG-biståndet. I den mån Sverige stöder kommissionen genom nationella experter finansieras dessa över Sidas anslag.

I uppföljningen har vi erfarit att inom Regeringskansliet är ansvarsfördelningen för jämställdhetsintegrering inom EU-samarbetet rörande biståndsområdet EU oklar. Denna iakttagelse grundas på att olika tjänstemän som arbetar med EU-samordning och jämställdhet vid Utrikesdepartementet hänvisar till varandra, till tjänstemän vid Statsrådsberedningen och Näringsdepartementet som fram till den 1 januari 2007 svarade för dessa frågor samt till tjänstemän som arbetar med jämställdhet vid Sida.

Det finns också ett exempel på att Utrikesdepartementet inte bevakade att kommissionen fullföljde sin färdplan för jämställdhet genom att publicera ett meddelande om jämställdheten i utvecklingssamarbetet. Tjänstemän vid Utrikesdepartementet fick vid olika tillfällen information om att kommissionen i stället planerade att lägga fram ett arbetspapper i frågan. Ett arbetspapper har dock inte samma politiska status som ett meddelande. Detta föranledde dock inte några påtryckningar från departementets sida. I stället bedrev en Sida-tjänsteman en ”lobbyinsats” bland ett antal medlemsstater för att skapa ett tryck på kommissionen att lägga fram ett meddelande. Detta resulterade i att ett antal medlemsstater väckte frågan vid ett möte i den aktuella rådsarbetsgruppen. Den svenska förhandlaren hade i sin instruktion för mötet inga uppgifter att ta upp frågan men gjorde det ändå enligt uppgifter från Utrikesdepartementet. Därefter har kommissio-

nen lagt fram ett meddelande om jämställdhet. I efterföljande förhandlingar om rådsslutsatser med anledning av meddelandet har Sverige varit aktivt.

Det ovan nämnda exemplet kan väcka frågor om hur man från svensk sida driver frågor om jämställdhetsintegrering i EU:s utvecklingspolitik. Vem är ansvarig för att föra diskussioner på ett tidigt stadium på huvudstadsnivå när det gäller jämställdhetsintegreringen i policysammanhang? Har ett ansvar som ska omfatta alla blivit ett ansvar för ett fåtal som driver frågorna? Flera medlemsstater utövade påtryckningar på kommissionen att lägga fram ett meddelande och de var sedan aktiva i samband med rådsbehandlingen. Frågan är hur Sverige i likhet med övriga aktiva medlemsstater ska påverka att policyn tillämpas och övervaka resultatet. Som tidigare framgått saknas generellt såväl riktlinjer som uppföljning av det svenska EU-samarbetet i fält.

Utrikesdepartementet har emellertid redovisat att departementet avser att vidta ett antal åtgärder för att försöka påverka och följa upp kommissionens arbete med jämställdhetsintegrering. Vidare arbetar man med en promemoria som innehåller en raminstruktion när det gäller jämställdhetsintegreringen med svenska ståndpunkter och en svensk förhandlingslinje. Sådana åtgärder kan underlätta för departementet att tillmötesgå riksdagens önskemål om att skärpa jämställdhetsintegreringen i utvecklingssamarbetet. Det behövs också en klar ansvarsfördelning och ett bra samspel mellan de svenska aktörerna.

Vid Utrikede departementet finns det vidare skäl att se över rutinerna för dokumentationen av genomförda insatser för jämställdhetsintegrering inom utvecklingssamarbetet. Utrikesdepartementet redovisade för riksdagen 2003 att departementet hade tagit fram en policy för jämställdhet mellan män och kvinnor i det svenska utvecklingssamarbetet – bilateralt, multilateralt och genom enskilda organisationer. I denna uppföljning har vi inte fått del av denna policy. Vid departementet saknas kunskap om att en sådan policy finns eller har funnits.

10.8 Svenska enskilda organisationer i EU-samarbetet

Enskilda organisationer i EU:s medlemsstater kan söka och få EU-bidrag för att bedriva verksamhet som avser utvecklingssamarbete eller humanitärt bistånd. Årligen anslår kommissionen drygt 200 miljoner euro i bidrag för dessa ändamål.

Riksdagen har vid flera tillfällen understrukit vikten av bistånd genom enskilda organisationer. I samband med behandlingen av propositionen om Sveriges politik för global utveckling framhöll utrikesutskottet att samarbetet med svenska och internationella enskilda organisationer borde stärkas och att samarbetet skulle vara brett och omfatta såväl det konkreta utvecklingssamarbetet som policyutformning på utvecklingsområdet.

År 1999 granskade Riksdagens revisorer det bilaterala utvecklingssamarbetet. I granskningen ingick frågor om enskilda organisationer som bl.a. rörde bidragen till dem från EU. Revisorerna fann att svenska enskilda organisationer hade beviljats begränsade EU-bidrag jämfört med enskilda organisationer i flertalet andra europeiska länder. Detta förhållande äger fortfarande giltighet.

Kommissionens statistik visar att under perioden 1993–2005 erhöLL enskilda organisationer i de nordiska EU-länderna minst EU-bidrag. Sverige hamnade näst sist. Det var endast enskilda organisationer i Grekland som fick mindre bidrag än Sverige. I uppföljningen har det varit svårt att få uppgifter om hur mycket medel från EU som svenska enskilda organisationer fått genom åren. Uppgifterna finns inte samlade hos vare sig Utrikesdepartementet, Sida eller Concord Sverige utan har hämtats från kommissionen. Kommissionen har dock inte lämnat en fullständig redovisning till oss så att hänsyn har kunnat tas till förhållanden som gällde efter 1995 då Sverige i likhet med Finland och Österrike blev medlemmar i Europeiska unionen.

Svenska enskilda organisationer kan få upp till 90 % i bidrag från Sida medan bidrag från EU vanligtvis kan uppgå till 50–75 % av kostnaden för insatsen. När svenska organisationer erhåller EU-bidrag finansierar emellertid Sida det resterande beloppet så att organisationens egeninsats inte överstiger 10 % av kostnaden.

Svenska enskilda organisationer anser att det är en komplicerad och tidskrävande process att söka EU-medel. Kommissionen har dock på senare tid förenklat ansökningsförfarandet.

Revisorerna föreslog i sin granskning att en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer borde genomföras. Översynen borde omfatta principer för urval och fördelning av medel mellan organisationer samt kopplingen mellan enskilda organisationers benägenhet att söka EU-bidrag och Sidas årliga anslag.

När revisorernas förslag behandlades framhöll utrikesutskottet att det delade revisorernas bedömning att det fanns ett behov av att belysa de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag. I sammanhanget menade dock utskottet att det vore olyckligt om det uppstod någon motsättning mellan EU-finansiering och Sidafinansiering. På förslag från utskottet beslutade riksdagen om ett tillkännagivande om att det behövdes en övergripande översyn av de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet och att denna borde innehålla en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer. Regeringen har inte vidtagit någon åtgärd med anledning av riksdagens tillkännagivande. Därmed har inte någon belysning av de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag gjorts.

Resultatet av denna uppföljning visar även att det saknas aktuella riktlinjer för det svenska EU-samarbetet i förhållande till enskilda organisationer. I en strategi för EU:s utvecklingssamarbete från 1996 pekade

Utrikesdepartementet på att stödet via enskilda organisationer var en prioriterad sektor för svenskt utvecklingssamarbete inom ramen för EU-samarbetet. Sida redovisade samma år i en promemoria sina prioriteringar inom EU-arbetet. Enskilda organisationer utgjorde inte någon prioriterad fråga.

I regeringens regleringsbrev för åren 1997 och 1998 återfinns mål om att Sida ska underlätta för enskilda organisationer att söka bidrag från EU. Sida genomförde under ett antal år insatser i detta syfte. Under perioden 1996–2005 har regeringen dock inte ställt några krav på att Sida ska återrapportera om frågor som rör samarbetet mellan svenska enskilda organisationer och EU. Däremot finns återrapporteringskrav för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer. Regeringen har därefter i regleringsbrevet för Sida 2006 begärt att Sida ska återrapportera om samarbetet med EU.

Av Sidas årsredovisning för 2006 framgår att Sida i den genomförande-kommitté som hanterar frågor om enskilda organisationer har drivit frågor om bl.a. fastare rutiner för bidragssystemet. Sverige har, enligt Sida, ett stort genomslag för sina ståndpunkter i kommittén.

Det kan även nämnas att kommissionen sedan några år upphört med sin årsrapport till Europaparlamentet och rådet med bl.a. uppgifter om enskilda organisationers samfinansiering och uppföljning av genomförandet. Enligt företrädare för Sida har denna årsrapport inte tagits upp under de senaste tre åren i den särskilda NGO-kommittén som t.o.m. december 2006 bevakade frågor om bidrag till enskilda organisationer i Europa.

Referenser

Skriftliga uppgifter

Riksdagstryck m.m.

EU-nämnden; *EU-nämndens stenografiska uppteckningar*, 2005/06:9. Fredagen den 28 oktober 2005.

EU-nämnden; *EU-nämndens stenografiska uppteckningar*, 2005/06:14. Tisdagen den 6 december 2005.

Framställning 2005/06:RS3; *Riksdagen i en ny tid*. Huvudbetänkande och bilagor till 2002 års riksdagskommitté.

Förslag till riksdagen 2000/01:RS1; *Riksdagen inför 2000-talet*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23; *Riksdagen inför 2000-talet*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU21; *Riksdagen i en ny tid*.

Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07: KU4; *Riksdagens arbetsformer*.

Rapporter från riksdagen 2005/06:RFR6; *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*.

Regeringens proposition 1994/95:19; *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

Regeringens proposition 1995/96:153; *Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete.*

Regeringens proposition 2000/01; *Budgetproposition för 2001, Utgiftsområde 7.*

Regeringens proposition 2002/03:1; *Budgetproposition för 2003, Utgiftsområde 7.*

Regeringens proposition 2002/03:122; *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling.*

Regeringens proposition 2005/06:1; *Budgetproposition för 2006, Utgiftsområde 7.*

Regeringens proposition 2005/06:155; *Makt att forma samhället och sitt eget liv.*

Regeringens skrivelse 2001/02:30; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2000.*

Regeringens skrivelse 2001/02:160; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2001.*

Regeringens skrivelse 2002/03:60; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2002.*

Regeringens skrivelse 2002/03:140; *Jämt och ständigt – Regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden.*

Regeringens skrivelse 2003/04:60; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2003.*

Regeringens skrivelse 2003/04:75; *Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen.*

Regeringens skrivelse 2004/05:52; *Regeringens politik för humanitärt bistånd.*

Regeringens skrivelse 2004/05:60; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2004.*

Regeringens skrivelse 2004/05:85; *Årsboken om EU – Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen under 2005.*

Riksdagens revisorer 1998/99:RR9; *Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet.*

Utrikesutskottets betänkande 1994/95:UU5; *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

Utrikesutskottets betänkande 1995/96:UU18; *Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete.*

Utrikesutskottets betänkande 1999/2000:UU2; *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2000/01:UU2; *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2001/02:UU9; *Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Egypten.*

Utrikesutskottets betänkande 2001/02:UU14; *Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.*

Utrikesutskottets betänkande 2002/03:UU3; *Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Kroatien.*

Utrikesutskottets betänkande 2002/03:UU10; *Verksamheten inom Europeiska unionen under 2002.*

Utrikesutskottets betänkande 2002/03:UU17; *Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater och Algeriet.*

Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3; *Sveriges politik för global utveckling.*

Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU7; *Europa-Medelhavsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och dess medlemsstater och Libanon.*

Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU2, bil. 3; *Jämställdhet inom utvecklingssamarbetet.*

Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU10; *Verksamheten i Europeiska unionen 2004.*

Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU11; *Sveriges politik för humanitärt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2005/06:UU2; *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2005/06:UU10; *Berättelse om verksamheten i Europeiska unionen 2005.*

Utrikesutskottets betänkande 2006/07:UU2; *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Utrikesutskottets betänkande 2006/07:UU5; *Stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater och Republiken Albanien.*

Utrikesutskottet, utredningstjänsten; *Arbetsplan för utrikesutskottets uppföljning av Sveriges deltagande i EU:s utvecklingssamarbete.* Dnr RD 109-3575-2005/06.

Utrikesutskottets yttrande 2005/06:UU4y; *Riksdagen i en ny tid.*

Publikationer från regeringen m.m.

Ansvarskommittén; *Ang: EU:s påverkan på svensk statsförvaltning*. Underlags-PM 2003-06-11.

Cirkulär 3, *Riktlinjer för beredning inom Regeringskansliet av svenska ståndpunkter i EU-frågor m.m.*, 2006

Cirkulär 5, *Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer, bilaga 4*, 2006

Cirkulär 13, *Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd*, 2006

2004/05:FPM46, KOM (2004) 629 slutlig, *Instrumentet för ekonomiskt samarbete och utvecklingssamarbete inom ramen för EU:s långtidsbudget 2007–2013*.

2005/06:FPM71, KOM (2006) 87, KOM (2006) 85. KOM (2006) 88 *Effektivisering av EU:s utvecklingssamarbete*.

2005/06:FPM75, KOM (2006) 18, KOM (2006) 19, KOM (2006) 20, KOM (2006) 21, KOM (2006) 23, KOM (2006) 25, KOM (2006) 26, *Tematiska program i budgetstrukturen för EU:s yttre åtgärder*.

Näringsdepartementet; *Jämställdhetsintegrering i EU-samarbetet*. PM 2005-05-03, bilaga till Statsrådsberedningens PM 2005-05-10.

Regeringsbeslut UD2004/60685/GS, bilaga 1.

Regeringskansliet (2004): *Handbok för EU-arbetet*.

Regeringskansliet, N2004/3108/JÄM.

Regeringens samråd med EU-nämnden, Utrikesdepartementet; *Kommenterad dagordning, sammanträdesdokument inför EU-nämndens möte 2005/06: 29*.

SOU 1993:14 *EG och våra grundlagar*.

Statsrådsberedningen; Lars Danielsson, PM 2005-05-10.

Statsrådsberedningen; *Kommenterad dagordning till EU-nämnden den 6 december – INFÖR MINISTERKONKLAVEN den 7 december 2005*. 2005-12-01.

Sveriges ambassad i Belgrad; *CARDS- och EAR-arbetet inom ambassadens verksamhetsområde*. Telefax 2005-05-05.

Svenska representationen i Bryssel; *Vad bra saker Sverige har gjort i EU*, 10 juli 2006.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen; Utrikesdepartementet dnr 6. Telefax 2007-01-10.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen; *Remissvar, En rättvisare värld utan fattigdom (SOU 2001:96)*.

Sveriges ständiga representation vid Europeiska unionen; *Rapport från möte den 8 september 2005 i Allmänna biståndsgruppen (dvgen)*. 2005-09-09.

Utrikesdepartementet; *EU:s bistånd och Sveriges likheter och skillnader*. 1995-01-06.

Utrikesdepartementet; *Instruktion för CARDS-kommittémötet den 25 februari 2005*.

Utrikesdepartementet; *Instruktion för CARDS-kommittémötet den 15 mars 2005*.

Utrikesdepartementet; *Instruktion inför mötet i allmänna biståndsgruppen den 10 januari 2007*. Telemeddelande Mnr UD-2/20070110-3.

Utrikesdepartementet; *Jämställdhetsanalys, EU-gruppen, GU*. Promemoria 2005-03-01.

Utrikesdepartementet, Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete, EU-gruppen; *Punkter ur Jan Knutssons besök i Bryssel 21 december 2006*. Arbetspapper 2006-12-21.

Utrikesdepartementet, Protokoll 2007-04-03 III:2 UD2007/7290/MU.

Utrikesdepartementet; *Rapport från CARDS-kommittémötet den 25 februari 2005*.

Utrikesdepartementet; *Rapport från CARDS-kommittémötet den 15 mars 2005*.

Utrikesdepartementet; *Rapport från CARDS-mötet i Bryssel*. Telemeddelande (A) Mnr UD-2/20060613-16.

Utrikesdepartementet; *Rapport från 95:e mötet med EU:s humanitära biståndskommitté, HAC, 22 november 2006*. Arbetspapper 2006-11-23.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2003-12-18.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2004-12-22.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-01-12.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-09-14.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringsbeslut 2006-12-21.

Utrikesdepartementet; *Riktlinjer för samarbetsstrategier*. UD2005/24624/GU.

Utrikesdepartementet; *Sammanställning av enkät om framsteg i effektiviseringen av EG-biståndet, inkl. samordningsfrågor*. Promemoria 2002-09-11.

Utrikesdepartementet; *Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete*. 1996-11-06.

Utrikesdepartementet; *Sveriges deltagande i de genomförandekommittéer som faller inom UD:s ansvarsområde*. Promemoria 2006-12-21.

Utrikesdepartementet; *Underlag om aktuella EU-frågor inom rådskonstellationen GAERC, externa relationer, där Sverige driver ett jämställdhetsperspektiv*. Arbetspapper 2005-10-05.

Utrikesdepartementet; *Utkast Handlingsplan för Utrikesdepartementets arbete med jämställdhetsintegrering i verksamheten år 2006*. Arbetspapper 2006-03-29, reviderad 2006-07-10. (Detta utkast har enligt UD senare fastställts).

Utrikesdepartementet; *Årsrapporten över EG:s utvecklingssamarbete 2004*. 2005-09-07.

Utrikesdepartementet; *Ökad kvalitet och effektivitet i EG:s utvecklingssamarbete – svensk strategi*. 1999-05-17, reviderad 1999-09-24 (Arbetspapper).

EU-dokument

Lagstiftning

(Konsoliderade versioner avses när så är tillämpligt. Referens endast till grundläggande rättsakt.)

Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Partnerskapsavtal mellan medlemmarna i gruppen av stater i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou den 23 juni 2000. EGT L 317, 2000.

Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till partnerskapsavtalet mellan staterna i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet, å ena sidan, och Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å andra sidan, undertecknat i Cotonou (Benin) den 23 juni 2000, och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig. EUT L 317, 2000.

Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, om finansiering av gemenskapens bistånd inom den fleråriga finansieringsramen för perioden 2008–2013 i enlighet med AVS-EG-partnerskapsavtalet och om tilldelning av ekonomiskt stöd till de utomeuropeiska länder och territorier på vilka den fjärde delen av EG-fördraget är tillämplig. EUT L 247, 2006.

AVSEG-Ministerrådets beslut nr 3/2003 av den 11 december 2003 om användning av medel ur nionde Europeiska utvecklingsfondens anslag för långsiktig utveckling till inrättandet av en fredsbevarande resurs för Afrika. EUT L 345, 2003.

Budgetförordning av den 27 mars 2003 för den nionde Europeiska utvecklingsfonden. EUT L 83, 2003.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 antagen av rådet den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete. EUT L 378, 2006.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1717/2006 av den 15 november 2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument. EUT L 327, 2006.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett europeiskt granskaps- och partnerskapsinstrument. EUT L 310, 2006.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2006 av den 20 december 2006 om inrättande av ett finansieringsinstrument för främjande av demokrati och mänskliga rättigheter i hela världen. EUT L 386, 2006.

Rådets förordning (EG) nr 1085/2006 av den 17 juli 2006 om upprättande av ett instrument för stöd inför anslutningen. EUT L 210, 2006.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 491/2004 av den 10 mars 2004 om inrättande av ett program för ekonomiskt och tekniskt stöd till tredje land i fråga om migration och asyl (Aeneas). EUT L 80, 2004.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 806/2004 av den 21 april 2004 om främjande av jämställdhet mellan könen i utvecklingssamarbetet. EUT L 143, 2004.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1568/2003 av den 15 juli 2003 om stöd för att bekämpa fattigdomsrelaterade sjukdomar (hiv/aids, tuberkulos och malaria) i utvecklingsländer. EGT L 224, 2003.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1567/2003 av den 15 juli 2003 om stöd för strategier och åtgärder avseende reproduktiv och sexuell hälsa och därtill hörande rättigheter i utvecklingsländerna. EUT L 224, 2003.

Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapens allmänna budget. EGT L248, 2002.

Kommissionens förordning (EG, Euratom) nr 2342/2002 om genomförandebestämmelser för rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget. EUT L 357, 2002.

Rådets förordning (EG) nr 381/2001 av den 26 februari 2001 om inrättande av en mekanism för akuta ingripanden. EGT L 57, 2001.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1724/2001 av den 23 juli 2001 om åtgärder mot antipersonella landminor i utvecklingsländer. EGT L234, 2001.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2130/2001 av den 29 oktober 2001 om åtgärder inom området för stöd till befolkningsgrupper som tvingats lämna sin hembygd i utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika. EGT L 287, 2001.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1726/2000 av den 29 juni 2000 om utvecklingssamarbete med Sydafrika. EGT L 198, 2000.

Rådets förordning (EG) nr 2666/2000 av den 5 december 2000 om bistånd till Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Förbundsrepubliken Jugoslavien och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien samt om upphävande av förordning (EG) nr 1628/96 och om ändring av förordningarna (EEG) nr 3906/89 och (EEG) nr 1360/90 och besluten 97/256/EG och 1999/311/EG. EGT L 306, 2000.

Rådets förordning (EG, Euratom) nr 99/2000 av den 29 december 1999 om bistånd till partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien. EGT L 12, 2000.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2493/2000 av den 7 november 2000 om åtgärder för att främja en fullständig integrering av miljöaspekterna i utvecklingsländernas utvecklingsprocess. EGT L 288, 2000.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2494/2000 av den 7 november 2000 om åtgärder för att främja bevarande och hållbar förvaltning av tropiska skogar och andra skogar i utvecklingsländerna. EGT L 288, 2000.

Rådets förordning (EG) nr 975/1999 av den 29 april 1999 om att fastställa krav för genomförande av åtgärder för utvecklingssamarbete som bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. EGT L 120, 1999.

Rådets förordning (EG) nr 976/1999 av den 29 april 1999 om att fastställa krav för genomförande av gemenskapsåtgärder som inte avser utvecklingssamarbete och som inom ramen för gemenskapens utvecklingspolitik bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i tredje land. EGT L 120, 1999.

Rådets förordning (EG) nr 1267/1999 av den 21 juni 1999 om upprättande av ett strukturpolitiskt föranslutningsinstrument. EGT L 161, 1999.

Rådets förordning (EG) nr 1268/1999 av den 21 juni 1999 om gemenskapsstöd för föranslutningsåtgärder för jordbruket och landsbygdens utveckling i kandidatländerna i Central- och Östeuropa under föranslutningsperioden. EGT L 161, 1999.

Rådets beslut av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter. (1999/468/EG.) L184, 1999.

Europaparlamentet, kommissionen. Överenskommelse mellan Europaparlamentet och kommissionen om tillämpningsföreskrifter till rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter. EUT L 256, 2000.

Rådets förordning (EG) nr 1658/98 av den 17 juli 1998 om samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer (NGO) på utvecklingsområde av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna. EGT L 213, 1998.

Rådets förordning (EG) nr 1659/98 av den 17 juli 1998 om decentraliserat samarbete. EGT L 213, 1998.

Rådets förordning (EG) nr 2836/98 av den 22 december 1998 om genusfrågornas integrering med utvecklingsarbetet. EGT L 354, 1998.

Rådets förordning (EG) nr 2046/97 av den 13 oktober 1997 om samarbete mellan nordliga och sydliga länder i kampen mot narkotika och narkotikamissbruk. EGT L 287, 1997.

Rådets förordning (EG) nr 1257/96 av den 20 juni 1996 om humanitärt bistånd. EGT L 163, 1996.

Rådets förordning (EG) nr 2258/96 av den 22 november 1996 om återanpassnings- och återuppbyggnadsprojekt till förmån för utvecklingsländer. EGT L306, 1996.

Rådets förordning (EG) nr 1488/96 av den 23 juli 1996 om finansiella och tekniska stödåtgärder (Meda) för reformering av ekonomiska och sociala strukturer inom ramen för partnerskapet mellan Europa och Medelhavsområdet. EGT L 189, 1996.

Rådets förordning (EG) nr 1292/96 av den 27 juni 1996 om principerna för och förvaltning av livsmedelsbistånd samt om särskilda stödåtgärder för livsmedelsförsörjningen. EGT L 166, 1996.

Rådets förordning (EG) nr 1734/94 av den 11 juli 1994 om ekonomiskt och tekniskt samarbete med de ockuperade områdena. EGT L 182, 1994.

Rådets förordning (EEG) nr 443/92 av den 25 februari 1992 om finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika. EGT L 52, 1992.

Rådets förordning (EEG) nr 3906/89 av den 18 december 1989 om ekonomiskt stöd till vissa länder i centrala och östra Europa. EGT L 375, 1989.

Dokument från Europeiska unionens råd

Ständiga representanternas kommitté; *Bidrag till riktlinjedebatten inom rådet (allmänna frågor) om EU:s yttre åtgärder – Riktlinjer för en stärkt operativ samordning mellan gemenskapen, företrädd av kommissionen, och medlemsstaterna på området för externt stöd.* 5431/01.

Pressmeddelande; Rådets 2304:e möte, *Biståndsfrågor*. Bryssel den 10 november 2000. 12929/00 (Presse 421).

Pressmeddelande; 2495:e mötet i rådet, *Yttre förbindelser*. Bryssel den 18 mars 2003. *Gemensam ram för landstrategidokument – Rådets slutsatser.* 6941/03.

Pressmeddelande; 2690:e mötet i rådet, *Allmänna frågor och yttre förbindelser*. Bryssel den 21 november 2005.

Generalsekretariatet; *Konsekvens i utvecklingspolitiken – rullande arbetsprogram 2006/2007 – slutsatser från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet.* 14075/06.

The EU and Africa; *Towards a Strategic Partnership*. Brussels, 19 December 2005. 15961/05 (Presse 367).

Arbetsgruppen för utvecklingssamarbete; *Komplementaritet och arbetsfördelning: förberedelser för riktlinjedebatten om biståndseffektivitet*. Bryssel den 9 oktober 2006. 13654/06.

Generalsekretariatet; *Förteckning över rådets förberedande organ*. Bryssel den 24 april 2006. 8605/06.

Generalsekretariatet; *Utvecklingsfinansiering och biståndseffektivitet – EU:s bistånd: Mer, bättre och snabbare – Slutsatser från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet.* 8388/06.

Dokument från Europaparlamentet

Report on the proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy "The European Consensus". A6-0319/2005.

Recommendation for second reading on the Council common position for adopting a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a financing instrument for development cooperation. A6-0448/2006

2007 Budgetary Procedure; Doc No:13;14.12.2006; Parliament – 2nd Reading. *Amendments of the 2nd reading adopted in plenary session on 14 December 2006.*

Europaparlamentets resolution om kommissionens förslag till beslut om landstrategidokument och vägledande program för Malaysia, Brasilien och Pakistan. P6_TA-PROV(2007)0045.

Dokument från Europeiska kommissionen

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Gender Equality and Women Empowerment in Development Cooperation. COM(2007) 100 final.

Förslag till rådets förordning om genomförande av tionde Europeiska utvecklingsfonden. KOM(2006) 650 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet. Ett effektivare utvecklingsbistånd från EU: En gemensam ram för utarbetandet av landstrategidokument och en gemensam flerårig programplanering. KOM (2006) 88 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén Ett partnerskap för tillväxt, stabilitet och utveckling mellan EU och Västindien. KOM(2006) 86 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén EU:s förbindelser med öarna i Stillahavsområdet En strategi för ett stärkt partnerskap. KOM(2006) 248 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén. EU:s strategi för Afrika: En pakt mellan EU och Afrika för att påskynda Afrikas utveckling. KOM(2005) 489 slutlig, SEK(2005) 1255.

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Europeiska unionen och Förenta nationerna: Vårt engagemang för multilateralism. KOM (2003) 526 slutlig.

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet Handlingsprogram för integrering av ett jämställdhetsperspektiv i gemenskapens utvecklingssamarbete. KOM(2001) 295 slutlig.

Meddelande från kommissionen Att införliva jämställdheten mellan kvinnor och män i gemenskapens hela politik och i samtliga insatser. KOM(96) 67 slutlig.

Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om jämställdhet – 2007. KOM(2007) 49 slutlig.

Rapport från kommissionen om kommittéernas arbete under 2005. KOM (2006) 446, SEK(2006) 1065.

Commission staff working paper; Progress report on the implementation of the common framework for country strategy papers. SEC(2002) 1279.

DG External Relations, DG Development, EuropeAid Co-operation Office; *Interservice Agreement*. June, 2001.

GD Utveckling; 10th EDF Programming Orientations, Annexe 2 – the Programming Process.

EuropeAid Cooperation Office; *Evaluation in the European Commission*. Brussels, 21 March 2001.

EuropeAid Cooperation Office; *Note for the file: Evaluation Strategy (20022006) for the RELEX Family*. Brussels, 19.11.2001.

Secretariat of the IQSG; *Guidelines for implementation of the Common Framework for Country Strategy Papers*. Brussels, 4 May 2001.

Annual report 2006 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2005.

Annual report 2005 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance in 2004.

Annual report 2004 on the European Community's development policy and the implementation of external assistance.

Aid delivery methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines. March 2004.

ALA-committee 194, October 12 2005; *Comments from Sweden*, October 5 2005. 2006/1.

European Commission; *Rules of procedure for the Non Governmental organisations (NGO) Committee*. 30.06.2003.

European Commission, DG Development; *Minutes of the Member States' Gender Expert Meetings on 18 January, 2005*. DEV/B/3/D1864.

Övrigt

Europaparlamentet, rådet, kommissionen; *Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik: "Europeiskt samförstånd"*. EUT C 46, 2006.

Revisionsrätten; *Särskild rapport nr 5/2006 om MEDA-programmet, samt kommissionens svar*. EUT C 200, 2006.

Utredningar och rapporter m.m.

Blomgren, Magnus och Torbjörn Bergman (2005); *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick*.

Corbett, Richard, Francis Jacobs och Michael Shackleton (2005); *The European Parliament, sixth edition*. John Harper Publishing.

Department for International Development, DIFID; *Working in partnership with The European Union, Strategy on eradicating poverty and achieving the Millennium Development Goals*, 2005.

Hegeland, H (2006); *Nationell EU-parlamentarism Riksdagens arbete med EU-frågor*. Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet.

Karlsson, A (2006); *Way forward in the Further Integration of EU/EC Aspects in Sidas's Work*.

- Larue, T (2006); *Agents in Brussels, Delegation and democracy in the European Union*. Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet skriftserie 2006:01.
- Larsson, Torbjörn; *Precooking in the European Union*. Ds 2003:16.
- Norad (2006); *Erfaringar fra evalueringer av kvinne- og likestillingsrettet bistand*. Syntes-rapport.
- OECD/Development Co-operation Directorate (DAC) (2005); *Review of the development co-operation policies and programmes of Sweden*.
- Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, 2003.
- Sida; *Budgetunderlag för 2008–2010*.
- Sida (2005) Anders Berlin och Nils Resare; *The European Community's External Actions*.
- Sida; *Deltagande vid MEDA-kommitténs möte i Bryssel*. Beslut 2006-003872.
- Sida; *Handlingsplan för agerandet inom EGs utvecklingssamarbete med Latinamerika 2004–2006*.
- Sida (2006); *Här står vi. Dit går vi. Färdriktning för Sida*.
- Sida (2005); *Kommentarer till EU-kommissionens årsrapport 2004*.
- Sida (2006); *Meeting of gender experts in Brussels: EC gender equality policy and gender mainstreaming of EC Country Strategy Papers in ACP-countries*.
- Sida (2006); *Mål och riktlinjer för Sidas verksamhetsplanering 2007*.
- Sida (2005); *Om jämställdhet i utvecklingssamarbetet, Kön spelar roll*.
- Sida (2005); *Policy Promoting Gender Equality in Development Cooperation*.
- Sida; *Rapport från det 82:a ECHO/HAC-mötet i Bryssel*. Beslut nr 2005-3270.
- Sida; *Reserapport ALA-committe meeting 191*. Beslutsnr 2005-001782.
- Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*. Dnr. 2005-010172.
- Sida; *Sammanträde med EDF-kommittén den 9 mars 2005*. Beslut nr Multi 1505.
- Sida; *Sammanträde med EDF-kommittén den 9 mars 2005*. Reserapport 2005-04-06.
- Sida; *Sida-mission till EU-kommissionen*. (Förättningsmannens reserapport.) Beslut nr 2006-294. 2006-02-13.
- Sida; Sweden's Comments on "Mid-term" evaluation of the MEDAII programme.
- Sida; *Årsredovisning respektive år perioden 1995/96, 1997 och 1998*.

Sida; *Årsredovisning för 2004, 2005 respektive 2006.*

Sida; *Sidas förhållningssätt till EU. Förslag till prioriterade frågor.* PM 1996-03-22.

Statskontoret (1999); *Hur kan Sveriges möjligheter att påverka EU:s utvecklingsamarbete förbättras? – en förstudie.* Rapport 1999:52.

Statskontoret (2000); *Att verka inom EU.* Rapport 2000:48.

www.sida.se, debattartikel av Staffan Herrström, Per Knutsson, Eva Naukhoff, Lotta Sylwander, Susanne Wadstein och Johan Åkerblom 23 mars 2006.

United Nations, *UN Millennium Development Goals Report 2006.*

Muntliga uppgifter

Företrädare för Statsrådsberedningen:

Annika Söderberg

Erik Windmar

Företrädare för Utrikesdepartementet:

Anders Bengtén

Mikael Lindvall

Johan Ndisi

Åsa Pehrson

Patrick Rabe

Daniel Rinder

Maria Sargren

Veronika Wand-Danielsson

Prudence Woodford-Berger

Per Örneus

Företrädare för Finansdepartementet:

Teresa Hellgren

Kristina Åkesson

Företrädare för Sida:

Richard Bomboma

Anne Bruzelius

Elisabet Hellsten

Eva Joelsdotter-Berg

Anton Johnston

Eva Lithman

Peter Lundberg

Ralph Monö

Eva Nauckhoff

Annika Palo

Torbjörn Pettersson

Jan Roberts

Svante Sandberg

Tuve Schedwin

Fredrik Uggla

Anders Öhrström

Företrädare för EU-kommissionen:

Aristotelis Bouratsis

Philippe van Damme

Bernard Petit

Daniela Rofi

Malin Stawe

Tamás Várnai

Jörgen Vedin

Ledamöter i Europaparlamentet:

Margrete Auken

Margrietus (Max) van den Berg

Gay Mitchell

Anders Wijkman

Övriga:

Love Almquist, Rädga Barnen

Magnus Falklöf, Concord Sverige

Thomas Larue, Umeå universitet

Leif Newman, Diakonia

Stefan Nilsson, Forum Syd

Patrik Stålgren, SADEV

Åsa Thomasson, UBV i Sverige

Gunilla Törnqvist, Riksrevisionen

Jesper Haglund, EPP-ED.

BILAGA 1

Upphävda biståndsinstrument

Geografiska biståndsinstrument

De geografiska biståndsinstrumenten finansierade både program och projekt som rörde enskilda länder och regionala program som syftade till ökad regional integration.

ALA-förordningen

Samarbetet med länderna i Asien och Latinamerika (ALA-länderna) byggde på den s.k. ALA-förordningen från 1992.³¹⁷ Förordningen omfattade både finansiellt och tekniskt bistånd, som var inriktat på de fattigare ALA-länderna, och ekonomiskt samarbete för övriga länder. Det fanns även en särskild förordning för stöd till personer som tvingats på flykt från sina hemländer i Asien och Latinamerika.³¹⁸

MEDA-förordningen

Bistånd till EU:s partnerländer i Medelhavsområdet gavs till och med 2006 genom den s.k. MEDA-förordningen.³¹⁹ Biståndet som finansierades genom förordningen var antingen gåvobistånd eller riskkapital och subventionerade lån via Europeiska investeringsbanken.

TACIS-förordningen

Stöd till de forna sovjetrepublikerna i Östeuropa och Centralasien gavs genom TACIS-programmet som byggde på den s.k. TACIS-förordningen.³²⁰ Tolv länder omfattades av TACIS: Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Ryska federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland.

CARDS-förordningen

Stöd till länderna på västra Balkan (Kroatien, Serbien och Montenegro, Albanien, tidigare jugoslaviska republiken Makedonien och Bosnien och Hercegovina) gick via ett särskilt biståndsprogram som kallas CARDS.³²¹ CARDS syftade till att stödja den s.k. stabiliserings- och associeringsprocessen med vilken länderna ska knytas närmare till EU genom ingående av stabiliserings- och associeringsavtal.

³¹⁷ Förordning nr 443/92.

³¹⁸ Förordning nr 2130/2001.

³¹⁹ Förordning nr 1488/96, ändrad genom förordning nr 2698/2000.

³²⁰ Förordning nr 99/2000.

³²¹ Förordning nr 2666/2000.

Föranslutningsstöd – PHARE, ISPA och SAPARD

För att förbereda de central- och östeuropeiska länderna för EU-anslutning skapades flera program för föranslutningsstöd. Programmet PHARE tillkom ursprungligen 1989 för att underlätta övergången till demokrati och marknadsekonomi i Polen och Ungern, men blev 1997 det centrala instrumentet för att förbereda kandidatländerna för medlemskap. År 2000 kompletterades det med ISPA (stöd till infrastruktur- och miljöinvesteringar) och SAPARD (stöd till jordbruket). Programmen fasas ut för de länder som blivit EU-medlemmar och ersätts av EU:s interna stödprogram, men programmen gäller fortfarande för Bulgarien och Rumänien. En särskild förordning om föranslutningsstöd gällde för Turkiet.

Tematiska biståndsinstrument

Utöver de geografiska biståndsprogrammen fanns ett antal separata tematiska program som kunde finansiera biståndsverksamhet för ett visst ändamål oavsett geografiskt läge. De tematiska programmen byggde på särskilda förordningar. Förordningar fanns för:

- bekämpning av allvarliga sjukdomar som hiv/aids, malaria och tuberkulos³²²
- stöd till åtgärder avseende reproduktiv och sexuell hälsa³²³
- stöd till återanpassning/återuppbyggnad³²⁴
- åtgärder mot antipersonella landminor³²⁵
- jämställdhet mellan könen inom utvecklingspolitiken³²⁶
- kamp mot narkotika och narkotikamissbruk³²⁷
- livsmedelsbistånd och livsmedelsförsörjning³²⁸
- integrering av miljöåtgärder i u-ländernas utveckling³²⁹
- bevarande av tropiska skogar³³⁰
- stöd till demokrati och mänskliga rättigheter³³¹
- stöd i fråga om migration och asyl³³²
- samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer på utvecklingsområdet³³³
- decentraliserat samarbete.³³⁴

³²² Förordning nr 1568/2003.

³²³ Förordning nr 1567/2003.

³²⁴ Förordning nr 2258/96.

³²⁵ Förordning nr 1724/2001.

³²⁶ Förordning nr 806/2004 och 2836/98.

³²⁷ Förordning nr 2046/97.

³²⁸ Förordning nr 1292/96.

³²⁹ Förordning nr 2493/2000.

³³⁰ Förordning nr 2494/2000.

³³¹ Förordning nr 975/1999 och 976/1999.

³³² Förordning nr 491/2004.

³³³ Förordning nr 1658/98.

³³⁴ Förordning nr 1659/98.

BILAGA 2

Genomförandekommittéer inom biståndsområdet t.o.m. 2006

Informationen är hämtad från regeringens förteckning över genomförandekommittéer inom området Allmänna frågor och yttre förbindelser uppdaterad den 13 oktober 2006 samt kommissionens rapport om kommittéernas arbete under 2005.³³⁵ I fall av skiljaktiga uppgifter har dessa kontrollerats mot de aktuella rättsakterna.

ALA-kommittén

(Kommittén för förvaltning av finansiellt och tekniskt bistånd till och ekonomiskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika.)

Kommittétyp: föreskrivande och förvaltande

Rättslig grund: förordning (EEG) nr 443/92 och 2130/2001

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

Övrigt: Kommittén ska fatta beslut om biståndsprojekt och program som överstiger 1 miljon euro, och om ändringar av tidigare beslut som uppgår till minst 20 % av det ursprungligen beslutade beloppet.

TACIS-kommittén

(Kommittén för genomförandet av biståndsprogrammet för att främja ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad i partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien.)

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 99/2000

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

CARDS-kommittén

(Kommittén för genomförandet av stödåtgärder för Bosnien och Hercegovina, Kroatien, Förbundsrepubliken Jugoslavien och före detta jugoslaviska republiken Makedonien.)

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 2666/2000

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utvidgning

Övrigt: Ändringar av beslut om enskilda projekt kan beslutas av kommissionen utan kommitténs godkännande om de inte innebär några betydande ändringar i sak och det inte innebär en fördyring med mer än 20 % (högst 4 miljoner euro) av det totala beloppet för åtgärden.

³³⁵ KOM(2006) 446, SEC(2006) 1065.

MED-kommittén

(Kommittén enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 2698/2000 av den 27 november 2000 om finansiella och tekniska stödåtgärder (Meda) för reformering av ekonomiska och sociala strukturer inom ramen för partnerskapet mellan Europa och Medelhavsområdet.)

Kommittétyp: förvaltande och föreskrivande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 1488/96

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

Övrigt: Ändringar av beslut om enskilda projekt kan beslutas av kommissionen utan kommitténs godkännande om de inte innebär några betydande ändringar i sak och det inte innebär en fördyring med mer än 20 %. Kommissionen kan även ensam fatta beslut om finansieringsbeslut om max 2 miljoner euro om det ingår i ett totalanslag som tidigare beslutats av kommittén.

Phares förvaltningskommitté

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EEG) nr 3906/89

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utvidgning

Kommittén för mänskliga rättigheter och demokrati

(Kommittén för genomförandet av åtgärder för utvecklingssamarbete som bidrar till det allmänna målet att utveckla och befästa demokratin och rättsstaten samt till målet att respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.)

Kommittétyp: föreskrivande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 975/1999 och 976/1999

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

Övrigt: Kommittén ska yttra sig över alla åtgärder som överstiger 1 miljon euro, och om ändringar av tidigare beslut som innebär ökade kostnader på mer än 20 % av det ursprungliga beloppet.

HAC-kommittén

(Kommittén för humanitärt bistånd.)

Kommittétyp: förvaltande och föreskrivande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 1257/96

Ansvarigt generaldirektorat: GD ECHO

Övrigt: Kommissionen kan ensam fatta beslut om nödhjälpsåtgärder (som svarar mot ett omedelbart och oförutsett behov och som är tidbegränsat till högst sex månader) om högst 10 miljoner euro. Annars ska övergripande planer och projekt som överstiger 2 miljoner euro beslutas genom förvalt-

ningsförfarandet. Beslut om finansiering av transporter och logistik samt om direkta ingripanden av kommissionen beslutas genom det föreskrivande förfarandet.

Kommittén för livsmedelssäkerhet och livsmedelsbistånd

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 1292/96

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utveckling

Övrigt: Kommitten ska yttra sig över förslag till åtgärder som överstiger 2 miljoner euro.

EUF-kommittén

(Kommittén för Europeiska utvecklingsfonden.)

Kommittétyp: förvaltande och föreskrivande

Rättslig grund: Internt avtal mellan företrädarna för medlemsstaterna om finansiering och förvaltning av gemenskapens bistånd inom ramen för finansprotokollet till Cotonouavtalet

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utveckling

Övrigt: Kommittén ska yttra sig över alla program eller projekt som överstiger 8 miljoner euro eller 25 % av det indikativa programmet. Förslag mellan 8 och 15 miljoner ska godkännas genom skriftlig procedur. Inom ramen för EUF-kommittén genomförs även Europaparlamentets och rådets förordning 1726/2000 om utvecklingssamarbete med Sydafrika (kommittén beslutar då med förvaltningsförfarandet).

NGO-kommittén

(Kommittén för samfinansiering med europeiska icke-statliga utvecklingsorganisationer av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna.)

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 1658/98 och 1659/98

Ansvarigt generaldirektorat: GD Utveckling

Övrigt: Kommittén ska yttra sig över förslag som överstiger 2 miljoner euro.

AENEAS-kommittén

(Kommittén för programmet för finansiellt och tekniskt stöd till tredjeländerna på områdena asyl och migration.)

Kommittétyp: förvaltande

Rättslig grund: förordning (EG) nr 491/2004

Ansvarigt generaldirektorat: GD Yttre förbindelser

BILAGA 3

Expertgrupper på biståndsområdet

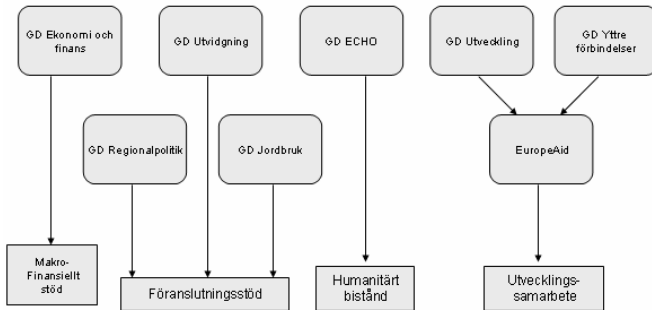
Informationen är hämtad från kommissionens register över expertgrupper.

- Ad Hoc Expert Group for Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT)
- Coopération avec les organisations non gouvernementales (Samarbete med icke-statliga organisationer)
- Coordination avec les bailleurs de fonds (Strategic Partnership with Africa)
- Coordination of Technical Assistance to Korea (DPRK)
- Member States Livestock Experts Group
- Corporate Social Responsibility (CSR) Stakeholder Forum Development Round Table
- Development Expert Group
- EC World Bank Expert Group on Collaboration in the Field
- EU Directors General for Development
- European Tropical Forest Advisers Group (EFTAG)
- Expert Group for a European Development Research Network
- Expert Group on Commodities
- Expert Group on Migration and Development
- Expert Group on Multilateral Environmental Agreements (EGMEA)
- Expert group on EU Water Initiative (EUWI)
- Forum de Partenariat PTOM (pays et territoires d'outre-mer)/EU
- Governance in EU Development Cooperation Policy
- Group of the Heads of Member States' Evaluation Services for External Cooperation and the European Commission (HES)
- Groupe Experts Pêche
- Groupe d'experts Agriculture et Développement rural
- Groupe d'experts Lutte contre la Désertification
- Groupe d'experts sur la recherche agronomique
- Intelligent Manufacturing Systems Expert Group (IMS)
- Regional Economic Integration
- Member States Education Experts
- Member States and World Bank Financial Expert Group
- Member States' Cultural Cooperation Experts
- Member States' Development Health, AIDS and Population Experts
- Member States' Expert Group on Energy
- Member States' Expert Group on Transport
- Member States' Expert Group on Water
- Member States' Gender Experts
- Member States' experts on Information Society and Development
- Member States' experts on Research and Development
- Poverty and environment partnership group (PEP)
- Groupe d'experts sur les mines anti-personnel

BILAGA 4

Kommissionens biståndsorganisation

(Omfattande 8 av totalt 38 generaldirektorat och tjänsteavdelningar)



BILAGA 5

Riktlinjer för arbetet i EU:s grupper

Som ett stöd för det fortsatta samarbetet mellan UD och Sida beskrivs riktlinjerna för handläggning av EU-frågor inom utvecklingssamarbetet, i enlighet med gällande cirkulär.

Riktlinjer för arbetet i genomförandekommittéerna i EU

Sverige eftersträvar ett nära samband mellan policyutveckling och genomförande. Detta kräver en tydlig koppling mellan Sveriges agerande i rådsarbetsgrupperna och genomförandekommittéerna.

UD har det övergripande ansvaret för Sveriges representation och agerande i genomförandekommittéerna. I DCI- och EDF-kommittéerna, liksom delar av ENPI-kommittén, delegeras huvudansvaret att representera Sverige till Sida. Vid sidan av sina respektive huvudansvar skall Sida, liksom UD (i fråga om DCI och EDF-kommittéerna), vid behov bistå den huvudansvariga representanten med underlag och/eller vägledning. De närmare formerna för samarbetet mellan huvudansvarig funktion och övriga kontaktpunkter varierar. I möjligaste mån bör arbetsformerna preciseras ytterligare efter dialog mellan kontaktpunkterna för respektive kommitté. I vissa fall kan det t ex bli aktuellt med parallellt deltagande från både Sida och UD.

I normalfallet skall underhandskontakter mellan ansvariga kontaktpersoner föregå utarbetande och beredning av formell instruktion. UD ansvarar för att slutligen (inom RK) bereda och godkänna instruktioner till samtliga kommittéer, dvs även de kommittéer där Sida har ett huvudansvar.

Mallen för Coreperinstruktioner bör i möjligaste mån användas för samtliga instruktioner, även vid skriftliga procedurer och inför formella röstningsförfaranden.

Slutliga instruktioner och rapporter skall alltid delges berörda kontaktpunkter inom Sida, UD och Sveriges EU-representation (se separat förteckning), liksom UD:s EU-enhet samt Europakorrespondenten.

UD:s ansvar:

UD har det övergripande ansvaret för Sveriges representation och agerande i samtliga genomförandekommittéer inom UD:s ansvarsområde.

I de kommittéer där UD representerar Sverige skall ansvarig funktion och handläggare inom UD upprätta ett utkast till instruktion, vid behov efter synpunkter från angivna kontaktpunkter Sida och Sveriges EU-representation och övriga berörda, t ex utlandsmyndigheter.

I de kommittéer där UD har delegerat huvudansvaret att representera Sverige till Sida (f n DCI och EUF-kommittéerna) skall UD, vid förfrågan, bidra med synpunkter inför Sidas utarbetande av instruktion.

Ansvarig enhet och handläggare inom UD ansvarar för att instruktion bereds och beslutas inom RK. I de kommittéer där Sida representerar SE skall ansvarig funktion och handläggare inom UD godkänna och bereda det utkast till instruktion som utarbetats av Sida.

Rapporter delges inom 5 arbetsdagar. I brådskande fall inom 24 timmar.

Sidas ansvar:

UD delegerar huvudansvaret att representera Sverige i vissa av kommittéerna (f n DCI och EUF-kommittéerna) till Sida.

I övriga kommittéer (som berör Sidas verksamhet) skall Sida vid behov och efter förfrågan från UD, bistå med sakkunskap, synpunkter och deltagande.

I de kommittéer där UD har delegerat huvudansvaret att representera Sverige till Sida skall Sida utarbeta utkast till formell instruktion, efter synpunkter från angivna kontaktpunkter inom UD och vid Sveriges EU-representation, liksom berörda funktioner i övrigt, t ex utlandsmyndigheter. Utkast till instruktion skall tillställas ansvarig handläggare inom UD, som ansvarar för att bereda instruktionen inom Regeringskansliet.

I de kommittéer där UD har huvudansvaret att representera Sverige skall Sida, vid behov och förfrågan från UD, bidra med underlag och synpunkter inför det ansvariga funktionen och handläggaren inom UD utarbetar ett utkast till instruktion.

Rapporter delges inom 5 arbetsdagar. I brådskande fall inom 24 timmar.

Riktlinjer för expertgruppsarbete i EU**Sidas ansvar:**

Informera UD:s berörda enhet om att en expertgrupp upprättats och diskutera deltagande i gruppen med departementet.

Sända dagordningar inför gruppens möten till departementet.

Vid behov hålla förmöten dit departementet och andra berörda departement och myndigheter inbjuds.

Vid behov, och i samråd med departementet, konsultera relevanta intresseorganisationer som NGO:er

Tillse att experten är förtrogen med svensk politik inom sakområdet. I de fall frågor som tas upp på ett arbetsgruppsmöte bedöms påverka svensk politik eller kan få budgetkonsekvenser bör experten inhämta information om svensk politik/position från departementet. I samråd med departementet avgörs om instruktion för mötet behövs. Experten bör vara behjälplig med att ta fram ett utkast till sådan instruktion, som skall lämnas till departementet, om möjligt senast sju arbetsdagar före mötet.

Sända mötesrapport om möjligt senast sju arbetsdagar efter mötets avslutande (till ansvarig enhet på departementet).

Om befogat skriva en mer utförlig slutrapport när expertgruppens arbete är slutfört. Denna rapport bör inkludera bakgrund/faktadel, redovisning av hur diskussionen i gruppen förlöpt, bedömning av ärendets fortsatta hantering samt förslag till svensk ståndpunkt.

Bidra med underlag till sammanställningen över arbetet i expertgrupperna som myndigheten varje år skall sända till regeringen, med information om vilka grupper man deltagit i, vad som behandlats och med en bedömning av resultatet av gruppernas arbete.

UD:s ansvar:

Utse ansvarig handläggare på departementet för att följa myndighetens deltagande i expertgruppen.

Bevaka arbetet i expertgruppen och delta i ev. förmöten, upprätthålla dialog med de svenska representanterna samt delge relevant material.

Vägleda representanten i expertgruppen vid förfrågan om svensk policy. Utarbeta en skriftlig svensk position i viktigare frågor i första hand med utgångspunkt i förslag från myndigheten.

Vid behov ge instruktion till den svenska representanten vid mötet.

Vid behov informera departementsledningen, när arbete i en expertgrupp påbörjas och om hur arbetet fortlöper.

I de fall departementet deltar i expertgrupper skall den berörda myndigheten delges information om arbetet i gruppen och om ev. behov av expertstöd i god tid

BILAGA 6

Genomförandekommittéer

Av nedanstående tabell framgår hur Sverige har representerats i genomförandekommittéer som behandlar frågor om utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet.

Svenska företrädare i Genomförandekommittéer 2006

<i>Genomförandekommittéer</i>	<i>Representant</i>
ALA-kommittén, Kommittén för förvaltning av finansiellt och tekniskt samarbete med utvecklingsländerna i Asien och Latinamerika	Sida
CARDS-kommittén, Kommittén för genomförandet av stödåtgärder för Bosnien och Hercegovina, Förbundsrepubliken Jugoslavien och Makedonien	UD, Sida bisitter
EDF-kommittén, Kommittén för Europeiska utvecklingsfonden	Sida
HDR-kommittén, Kommittén för mänskliga rättigheter och demokrati	UD, Sida bisitter
HAC-kommittén, Kommittén för humanitärt bistånd Middle East and North Africa (MED)	Sida Sida
NGO-kommittén, Kommittén för samfinansiering med europeiska icke-statliga organisationer av åtgärder på områden av intresse för utvecklingsländerna	Sida
Phare-kommittén, Kommittén för östra Europas nya ekonomier	UD Sida
TACIS-kommittén, Kommittén för genomförande av biståndsprogram för att främja ekonomiska reformer och ekonomisk återuppbyggnad i partnerstaterna i Östeuropa och Centralasien	UD, Sida
Kommittén för livsmedelssäkerhet och livsmedelsbistånd	Sida
EIB-kommittén Investment Facility Committee (EIB)	Finansdepartementet, Sida bisitter

Källa: Sida

BILAGA 7**Sveriges politik för global utveckling (PGU)**

Riksdagen fattade i december 2003 beslut om en samlad politik för global utveckling (PGU).³³⁶ Beslutet omfattar bl.a. mål och inriktning för utvecklingssamarbetet. Enligt riksdagens beslut är det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete att *bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*. Målet syftar till att tydligt inrikta politiken på fattigdomsbekämpningen. Utvecklingssamarbetet ska vidare präglas av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv, vilket innebär att fattiga människors rättigheter ska utgöra grund för de insatser som görs och att fattiga människors behov, intressen och förutsättningar ska sättas i centrum.

³³⁶ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

När det gäller arbetets inriktning ska utvecklingssamarbetet, liksom den svenska politiken för global utveckling i stort, främja och präglas av åtta huvuddrag:

- respekt för de mänskliga rättigheterna,
- demokrati och god samhällsstyrning,
- jämställdhet mellan kvinnor och män,
- hållbart utnyttjande av naturresurser och omsorg om miljön,
- ekonomisk tillväxt,
- social utveckling och trygghet,
- ansträngningar för att stärka arbetet med konflikthantering och
- globala gemensamma nyttigheter.

För utvecklingssamarbetets utformning ska utvecklingsländernas egna strategier för fattigdomsbekämpning och prioriteringar ligga till grund för samtliga internationella insatser. Det svenska långsiktiga samarbetet ska grundas på samsyn med samarbetsländerna gällande huvuddragen i en effektiv politik för fattigdomsbekämpning. Tyngdpunkten bör ligga på de allra fattigaste länderna. Enligt riksdagens beslut bör Sveriges totala utvecklingssamarbete breddas och göras mer flexibelt. Samtidigt bör insatserna också koncentreras till färre områden och sektorer, vilket särskilt betonades i samband med riksdagens behandling av regeringens proposition om en politik för global utveckling. Utrikesutskottet framhöll i sitt betänkande att det långsiktiga samarbetet ska begränsas till ett färre antal länder än hittills. Vidare ska de samarbetsstrategier som utarbetas för samarbetet med enskilda länder ge en helhetsbild av svensk politik och svenskt samarbete och återspegla de åtgärder som Sverige avser att vidta inom olika politikområden.

Den svenska inriktningen är att bilateralt och multilateralt samarbete bör, enligt beslutet, ses i ett samlat perspektiv. Samverkan inom ramen för EU och med andra givarländer samt multilaterala organ bör utökas, bl.a. gällande analys, finansiering och utvärdering av biståndsinsatser.

Sverige ska vidare verka för effektivisering av det internationella utvecklingssamarbetet genom avbindning, bättre samordning, enklare procedurer och noggrannare uppföljning.

Resultatet av utvecklingssamarbetet bör identifieras genom dels uppföljning av svenska åtgärder inom ramen för den breda internationella agendan gentemot det åttonde millenniemålet, dels bredare bedömningar av hur inhemska och externa åtgärder påverkar fattigdomssituationen i specifika länder och regioner. Vidare bör utvecklingsländernas egna ansträngningar att följa upp resultat stimuleras och stärkas.

I de samarbetsstrategier som ersätter de nuvarande landstrategierna ska helheten i samarbetet betonas och återspeglas i större utsträckning och inkludera samarbete med näringslivet, enskilda organisationer, universitet och högskolor m.fl.

OECD:s biståndskommitté DAC genomförde 2005 en s.k. Peer Review av det svenska utvecklingssamarbetet. I DAC:s Peer Review av den svenska biståndspolitiken fick Sverige positiva omdömen. Av DAC:s medlemsländer är Sverige först med att införa en samlad politik för global utveckling som innebär att samtliga departement involveras i genomförandet.³³⁷

³³⁷ OECD/Development Co-operation Directorate (DAC); *Review of the development co-operation policies and programmes of Sweden, 2005.*