



Tilläggsbudget för år 2005 – utgiftsområde 5 Internationell samverkan samt utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Till finansutskottet

Finansutskottet har genom beslut den 28 april 2005 (prot. 2004/05:27) berett bl.a. utrikesutskottet tillfälle att avge yttrande över 2005 års ekonomiska vårproposition (prop. 2004/05:100) om tilläggsbudget till statsbudgeten för budgetåret 2005 (yrkandena 2–17) jämte eventuella motioner, allt i de delar som berör utskottets beredningsområde.

Utrikesutskottet väljer att i det följande yttra sig över propositionens yrkanden 4 och 17 (det senare blott delvis) samt över motion 2004/05:Fi17 (m).

Därutöver förordar utrikesutskottet att finansutskottet väcker förslag hos riksdagen i fråga beträffande utgiftsområde 5 anslag 5:11 Samarbete inom Östersjöregionen.

Propositionen

Yrkandena

I *yrkande 4* föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2005 för det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda ramanslaget 8:1 Biståndsverksamhet göra ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför utgifter på högst 41 130 000 000 kr efter 2005.

I *yrkande 17 (delvis)* föreslår regeringen att riksdagen godkänner ändrade ramar för utgiftsområden samt anvisar ändrade och nya anslag enligt specifikation i tabell 2.1, vilket beträffande de utgiftsområden som faller inom utrikesutskottets beredning innebär att utgiftsområde 5 Internationell samverkan anslag 5:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet ökas med 150 miljoner kronor och att utgiftsområde 7 Inter-

nationellt bistånd anslag 8:1 Biståndsverksamhet minskas med 200 miljoner kronor.

Som skäl för sitt förslag beträffande anslag 5:4 anför regeringen att flodvågs-katastrofen i Asien har medfört kraftigt ökade kostnader bl.a. för att bistå nödställda svenskar i regionen. Finansiering sker genom att anslag inom andra utgiftsområden minskas.

Ändringen avseende anslag 8:1 Biståndsverksamhet syftar till att skapa finansiering för förberedelser för en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden under utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar. Biståndsramen för budgetåret 2005 om 0,882 % av BNI påverkas inte av minskningen.

Sidaenhet på Gotland

I budgetpropositionen för 2005 föreslog regeringen ett nytt anslag under utgiftsområde 5, 5:11 Samarbete inom Östersjöregionen, avsett att finansiera fortsatt integration och samverkan kring Östersjön. Huvuddelen av verksamheten föreslogs förläggas till en ny Sidaenhet på Gotland.

Utrikesutskottet, som i betänkande 2004/05:UU1 Utgiftsområde 5 Internationell samverkan konstaterade att det inte var uppenbart vari verksamheten inom den nya enheten skulle bestå, hemställde att riksdagen skulle förknippa villkor med anslagets utnyttjande. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

Med utgångspunkt i riksdagens beslut återkommer regeringen i 2005 års ekonomiska vårproposition och anför däri att målet för Östersjöenhetens verksamhet avses vara att skapa förutsättningar för att särskilt statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda organisationer i Sverige kan vidmakthålla, komplettera och utveckla former för samarbete med främst de nya EU-medlemsländerna i Östersjöområdet. Verksamheten bör ha sin utgångspunkt i behov och initiativ hos de svenska aktörerna.

Vidare betonar regeringen att särskild uppmärksamhet avses ges ämnesområden som är viktiga ur ett bredare regionalt eller nationellt perspektiv och berör fler än en aktörsgrupp på svensk sida. Det kan avse hanteringen av kollektiva nyttigheter som vatten, luft, klimat, kustzoner, mark och natur men också tvärssektoriella problemställningar som migration, brottsbekämpning, sjösäkerhet, livsmedelssäkerhet, socialtjänst samt hälsoområdet och smittskydd.

Enheten avses också kunna bidra med medel för mindre insatser (resor, seminarier och studier) för att möjliggöra samverkan mellan svenska aktörer och parter i de berörda länderna samt också bidra med initial finansiering av projekt inom ovan angivna områden.

Motionen

I kommittémotion 2004/05:Fi17 (m) yrkas att utrikesförvaltningen överförs från utgiftsområde 1 till utgiftsområde 5 och att finansiering sker över ett (nytt) anslag inom det senare utgiftsområdet. För detta föreslås att 65 000 000 kr tillförs.

Utskottets överväganden

Yrkandena i propositionen och motionen

Utskottet har ingen invändning mot förslaget att riksdagen bemyndigar regeringen att under 2005 för det under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd uppförda ramanslaget 8:1 Biståndsverksamhet göra ekonomiska åtaganden som inklusive tidigare gjorda åtaganden medför utgifter på högst 41 130 000 000 kr efter 2005. Utskottet menar därför att propositionens *yrkande 4* bör tillstyrkas.

Beträffande utgiftsområde 5 Internationell samverkan anslag 5:4 Ekonomiskt bistånd till enskilda utomlands samt diverse kostnader för rättsväsendet föreslår regeringen en ökning med 150 miljoner kronor. Orsaken är de kraftigt ökade kostnaderna till följd av flodvågskatastrofen i Asien. Finansiering sker genom minskning av anslag inom andra utgiftsområden, främst utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet.

Utskottet har ingen invändning mot den föreslagna ökningen av anslag 5:4 och anser därför att *yrkande 17 i berörd del* bör tillstyrkas.

Vad avser utgiftsområde 7 Internationellt bistånd anslag 8:1 Biståndsverksamhet föreslår regeringen en minskning med 200 miljoner kronor för att finansiera förberedelser för en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden under utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar.

Regeringen anför som skäl till sitt förslag att riksdagen har anmodat regeringen att inkomma med förslag till en ny instans- och processordning i utlänningsärenden. Regeringen avser att fatta beslut om en proposition i ärendet i maj 2005. De förberedelser och åtaganden som nämns i tilläggspropositionen i detta sammanhang är nödvändiga för att reformen skall kunna träda i kraft den 1 januari 2006, menar regeringen.

Utskottet, som inte har några synpunkter på medlens användning inom utgiftsområde 8, konstaterar att den föreslagna minskningen av anslag 8:1 inte skall medföra någon ändring av biståndsramen för budgetåret 2005 och tillstyrker därför propositionens *yrkande 17 i berörd del*.

Utskottet har i annat sammanhang tagit ställning mot förslag med motsvarande innebörd som de som framförs i kommittémotion 2004/05:Fi17 (m). Utskottet vidhåller sin tidigare inställning och menar i konsekvens härmed att motionen bör avstyrkas.

Sidaenhet på Gotland

Regeringens förslag, i budgetpropositionen för innevarande år, om ett nytt anslag för att finansiera fortsatt integration och samverkan kring Östersjön (utgiftsområde 5, 5:11 Samarbete inom Östersjöregionen) behandlades av utskottet i betänkande 2004/05:UU1. I betänkandet uttryckte utskottet tveksamhet om utformningen av den mål- och verksamhetsbeskrivning som regeringen angav för det nya anslaget och menade även att det var nödvändigt att göra ytterligare preciseringar och avgränsningar av den tänkta verksamheten, bl.a. eftersom den anknyter till annan pågående och planerad verksamhet. Utskottet konstaterade följande:

Mot bakgrund av det anförda bör riksdagen, enligt utskottets mening, som villkor för anslagets utnyttjande föreskriva att regeringen senast i den ekonomiska vårpropositionen 2005 återkommer till riksdagen med förslag till mål för verksamheten, vilket är utformat i enlighet med riksdagens tidigare ställningstaganden, samt med förslag om de avgränsningar och prioriteringar som kan anses vara motiverade. Det sagda utgör dock inget hinder för att anvisade medel utnyttjas fram till riksdagens förnyade ställningstagande.

I 2005 års ekonomiska vårproposition återkommer regeringen och anför att målet för den nya Östersjöenhetens verksamhet avses vara att skapa förutsättningar för att framför allt statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda organisationer i Sverige skall kunna vidmakthålla, komplettera och utveckla former för samarbete med främst de nya EU-medlemsländerna i Östersjöområdet. Verksamheten bör ha sin utgångspunkt i behov och initiativ hos de svenska aktörerna. Regeringen betonar att särskild uppmärksamhet avses ges ämnesområden som är viktiga ur ett bredare regionalt eller nationellt perspektiv och berör fler än en aktörsgrupp på svensk sida. Som exempel anges hanteringen av kollektiva nyttigheter som vatten, luft, klimat, kustzoner, mark och natur men också tvärssektoriella problemställningar som migration, brottsbekämpning, sjösäkerhet, livsmedelssäkerhet, socialtjänst samt hälsoområdet och smittskydd.

Även om den av regeringen i propositionen framlagda målbeskrivningen inte helt uppfyller de principiella krav riksdagen ställt på hur målen för en verksamhet bör vara utformade menar utskottet att den bör godtagas för anslagets vidare utnyttjande under innevarande budgetår. Sidas verksamhet på Gotland befinner sig i ett initialskede, men med successivt vunna erfarenheter skapas förutsättningar för regeringen att i kommande budgetproposition ytterligare tydliggöra utnyttjandet av anslag 5:11 samt att också i övrigt formulera målen för verksamheten i enlighet med riksdagens krav.

Sedan utskottet redovisat sina ställningstaganden i sakfrågan återstår vissa överväganden av mera formell natur.

Om användning av statsmedel för skilda behov bestämmer riksdagen genom budgetreglering. Då riksdagen företager budgetreglering anvisar den, enligt RF 9 kap. 3 §, anslag till angivna ändamål. Innebörden av detta är att det anvisade beloppet inte kan ses fristående från det ändamål som riksdagen beslutat. I föreliggande fall har riksdagen uttryckligen föreskrivit att medlens

vidare utnyttjande förutsätter ett riksdagens förnyade ställningstagande till ändamålen. I propositionen framförs, måhända av förbiseende, emellertid inget yrkande om ställningstagande till ändamålen med anslag 5:11. Det är dock uppenbart att det är regeringens önskemål att verksamhet för fortsatt integration och samverkan kring Östersjön bedrivs genom en Sidaenhet på Gotland. Utrikesutskottet ställer sig, som framgått ovan, i sak positivt till detta.

Den aktuella frågan rör ändamålet för anslag under löpande budgetår, och den bör därför, enligt RF 9 kap. 5 §, behandlas på tilläggsbudget.

För löpande budgetår kan riksdagen på tilläggsbudget ändra anslag och anvisa nya anslag (RF 9 kap. 5 §). I detta fall förutsätter ett beslut i enlighet med regeringens viljeinriktning att initiativ tages av utskott jämlikt riksdagsordningen 3 kap. 7 §.

I enlighet med första stycket i nämnda lagrum kan utrikesutskottet i eget betänkande ta initiativ och föreslå att riksdagen, på annan tilläggsbudget än den finansutskottet för närvarande bereder, fattar beslut om ändamålen med anslag 5:11. Enär detta är uppenbart opraktiskt och inte tjänar de syften som lagstiftaren kan ha haft för ögonen vid utformningen av RO 3 kap. 7 § samt beaktande att finansutskottet för närvarande bereder den proposition i vilken regeringen framför sin mening i aktuell fråga menar utrikesutskottet att finansutskottet hos riksdagen bör hemställa att beslut på tilläggsbudget fattas om ändrat ändamål, enligt vad som anges i avsnitt 6.6 Sidas profilenhet i propositionen, för anslag 5:11 Samarbete inom Östersjöregionen inom utgiftsområde 5.

Stockholm den 17 maj 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Berndt Ekholm (s), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Holger Gustafsson (kd), Alice Åström (v), Kent Härstedt (s), Göran Lindblad (m), Kaj Nordquist (s), Veronica Palm (s), Anita Johansson (s), Cecilia Wikström (fp), Henrik S Järrel (m), Annika Carlsson (c) och Rocio Fernández (fp).

Särskilda yttranden

1. Tilläggsbudgeten

Gunilla Carlsson, Göran Lindblad och Henriks S Järrel (alla m) anför:

Moderata samlingspartiet tar bara ställning till de av regeringens förslag till tilläggsbudget som har implikationer för framtiden och som vi motsätter oss. Då riksdagen redan beslutat innevarande års budget har vi varken möjlighet eller anledning att arbeta om denna eller åter redovisa hela vårt budgetförslag, vilket, om det blivit riksdagens beslut, skulle ha förhindrat nuvarande problem med skenande utgifter. De partier som bildade riksdagsmajoritet får nu ta det fulla ansvaret för de förändringar som föreslås för att hålla utgifterna under utgiftstaket.

På vissa områden i tilläggsbudgeten har vi en annan syn på vad som skall göras och ger därför i motion 2004/05:Fi13 förslag på andra åtgärder inom utrikesutskottets område.

Det sker en kraftig ökning av biståndsanslagen de närmaste åren. Mellan 2002 och 2007 ökar anslagen från 14 till 28 miljarder kronor. En fördubbling av biståndsanslagen är inte motiverad. Även med våra justeringar kommer biståndsanslagen att öka med uppemot 50 % under motsvarande period. Vi anser att biståndet i dag präglas av bristande fokus och bristande effektivitet. Biståndet bör i större utsträckning inriktas på att bekämpa fattigdomen i världen. Tyngdpunkten bör ligga på de allra fattigaste länderna i Afrika. Med vårt anslagsförslag kommer Sveriges internationella bistånd att överstiga de 0,7 % av BNI som Förenta nationerna (FN) rekommenderar. Vi föreslår att anslagen till internationellt bistånd reduceras med ca 7,7 miljarder kronor.

Sverige är en integrerad del av både Europa och världssamfundet. Vi har ett ansvar att delta i det internationella arbetet fullt ut. Detta ställer krav på de myndigheter som hanterar utrikeskontakterna. Ett kraftfullt och framgångsrikt agerande inom ramen för EU fordrar en gedigen kompetens inom utrikesförvaltningen samt svensk diplomatisk närvaro i princip i hela Europa och Medelhavsområdet. Globaliseringen fordrar också ökad svensk diplomatisk närvaro i de utomeuropeiska industriländerna. Framväxten av nya demokratier och dynamiska ekonomier i Asien, Latinamerika och förhoppningsvis i södra Afrika ställer även större krav på kontaktytor och kompetens. Vi tillför därför anslaget till utrikesförvaltningen 65 000 000 kr. I detta ingår även en ökning av de medel som ställs till ambassadernas förfogande för handels-, investerings- och Sverigefrämjande åtgärder samt för hjälp till svenskar i utlandet.

Vi anser vidare att anslaget till utrikesförvaltningen skall återföras till utgiftsområde 5 från utgiftsområde 1. Sammanslagningen av anslagen till Regeringskansliet och UD har medfört att det är svårare för riksdagen att påverka anslagen till utrikesförvaltningen, eftersom det i praktiken är regeringen som

beslutar hur medlen skall fördelas inom anslagsområdet. Vi menar att det är angeläget att riksdagen åter ges inflytande över utrikesförvaltningens organisation och dimensionering.

Regeringen har fattat beslut om att Sida skall inrätta en ny profilenhet i Visby för samverkan runt Östersjön. Verksamheten inleds redan i år och skall satsa ett tjugotal personer. Vidare har regeringen efter detta även beslutat att ge Sida i uppdrag att förlägga ytterligare 30 + 30 årsarbetstjänster till Gotland under 2006. Sidas verksamhet på Gotland kommer därmed att bli mycket omfattande. Det är viktigt att bedriva samarbete med länderna runt Östersjön för att kunna möjliggöra ett effektivt bistånd till EU:s angränsande länder i öst. Utlokaliseringen av Sida till Gotland kommer inte att gagna Sidas arbete med svensk biståndspolitik. I stället för att se till biståndets effektivitet och uppfyllelse av millenniemålen ser vi att regeringen prioriterar svensk regionalpolitik före global fattigdomsbekämpning.

2. Sidas nya profilenhet

Cecilia Wikström och Rocio Fernandez (båda fp) anför:

I och med att de forna biståndsländerna Estland, Lettland, Litauen och Polen trädde in som nya medlemmar i EU i maj 2004 skulle utvecklingssamarbetet med länderna upphöra. I regeringens budgetproposition för 2004 (prop. 2003/04:1) slog regeringen fast ”att målet för det svenska utvecklingssamarbetet med dessa länder uppnåtts”. Dock meddelade regeringen i juni 2004 att man har för avsikt att nysatsa på bistånd till de fyra EU-länderna. En ny profilenhet inom Sida skall etableras på Gotland med 15–20 fasta tjänster som skall stödja kommuner, organisationer och vänorter kring Östersjön. Medlen för att finansiera det nya projektet skall tas från det nuvarande östbiståndet och uppgå till 22 miljoner kronor per år.

Att använda biståndsmedel för att finansiera regionalt samarbete kring Östersjön går stick i stäv med den av riksdagen beslutade politiken för global utveckling, vilken har fattigdomsbekämpning som huvudmål. Det är oacceptabelt att regionalpolitiska hänsyn på detta vis får styra biståndspolitik.