

WORKING PAPER JUNI 2022

**RIKSDAGSPARTIerna OCH BISTÅNDET:
KONFLIKT ELLER KONSENSUS?**

Thomas Larue

Riksdagspartierna och biståndet: konflikt eller konsensus?

Thomas Larue

Rapport, juni 2022

till

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

EBA:s underlagsrapporter är kortare studier som självständigt belyser en fråga eller som kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBAs rapporter är underlagsrapporterna inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Som normalt i EBA-sammanhang står författarna självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Vänligen referera till denna rapport som: Larue, T. (2022), *Riksdagspartierna och biståndet: konflikt eller konsensus?* Underlagsrapport, juni 2022, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Sverige.

Denna rapport kan nedladdas utan kostnad på: www.eba.se

Omslagets design av Julia Demchenko

Tack

Författaren är anställd vid Riksdagsförvaltningen. Eventuella omdömen och slutsatser i rapporten kan inte tillskrivas myndigheten (arbetet med rapporten har anmälts som bisyssla). Författaren önskar även rikta ett särskilt tack till Ingvar Mattson, Hans Hegeland och Martin Jonasson. Ingvar delade generöst med sig av sitt forskningsmaterial (om riksdagens ändringar av budgetbeslut) som han hade sammanställt inom ramen för hans avhandlingsarbete (se Mattson 1996). Hans läste igenom ett utkast och gav mig värdefulla reflektioner. Martin kvalitetssäkrade den statistiska modellen för mandatvägningen av oppositionspartiernas ändringsförslag av utgiftsområde 7 i budgetmotionerna. Alla eventuella återstående brister är givetvis författarens egna.

Innehåll

Förord från EBA	1
Sammanfattning	2
1 Inledning	3
1.1 Metod	3
2 Riksdagen och internationellt bistånd	5
3 Riksdagen och biståndsbudgeten	7
3.1 Finansmakten: konstitutionella befogenheter och begränsningar.....	8
3.2 Budgetpropositionens och utgiftsområdesindelningens betydelse	9
3.3 Riksdagens biståndsbudget sedan 1971.....	10
4 Riksdagen och EU:s bistånd	17
5 Riksdagens tillkännagivanden på biståndsområdet	20
5.1 Budgetrelaterade tillkännagivanden	24
5.2 Tillkännagivanden om utredningar	24
5.3 Tillkännagivanden med begäran om information till riksdagen.....	25
5.4 Tillkännagivanden med begäran om internationella åtgärder	26
5.5 Tillkännagivanden med begäran om andra åtgärder	26
5.6 Ett negativt tillkännagivande och ett utskottsinitiativ	27
5.7 Motgångstillkännagivanden.....	27
6 Konfliktnivån i biståndsfrågorna under enkammartiden... 28	28
6.1 Riksdagens biståndsbudget	29
6.2 Riksdagens tillkännagivanden	30
6.3 En komplex men i huvudsak måttlig konfliktdimension	36
Referenser	38
Bilaga – Biståndsrelaterade tillkännagivanden sedan 1971	40

Förord från EBA

Det svenska statliga internationella biståndet är omfattande och uppgår i år (2022) till drygt 57 miljarder kronor. Verksamheten karaktäriseras av en stor bredd, geografiskt, tematiskt och i antal genomförare. Mycket bistånd används också utanför själva biståndsbudgeten (så kallade avräkningar). Dessutom är biståndet decentraliserat, beslut om insatser fattas ofta nära genomförandet. Detta gör det intressant att fråga vem som beslutar om vad i biståndet.

I Sverige har minoritetsregeringar sedan länge varit regel snarare än undantag. Det har i forskningen hävdats att detta ökar behovet av kompromisser i riksdagen, och att riksdagens makt under senare år har stärkts, en så kallad reparlamentarisering. Behovet av, och möjligheten till, kompromisser ser sannolikt olika ut inom olika politikområden och graden av konflikt påverkas av områdets storlek och ideologiska motsättningar. Står biståndsområdet ut i detta avseende? Vilka förändringar har skett över tid?

Mot bakgrund av ovanstående gav EBA Thomas Larue i uppdrag att skriva en underlagsrapport om konfliktdimensionen i biståndet mellan riksdagens partier. Underlagsrapporten använder två indikatorer på den ovannämnda politiseringen: skillnader i föreslagen volym för biståndsbudgeten och antalet (och konfliktgraden i) biståndsrelaterade tillkännagivanden. Hans övergripande slutsats är att konfliktivnivån har varierat påtagligt över tid och att den sammantaget kan ses som ”komplex men i huvudsak måttlig”. Med grund i dessa mått finns således inte skäl att betrakta biståndet som mer politiserat än andra politikområden.

Vi hoppas att denna underlagsrapport kommer till användning för riksdagsledamöter, Regeringskansliet, Sida och andra aktörer inom biståndet, akademien och i den svenska allmänheten.

EBA:s underlagsrapporter belyser självständigt en fråga eller kompletterar en EBA-rapport. Till skillnad från EBA:s rapporter är de inte föremål för något formellt godkännande från expertgruppen utan granskas endast av kansliet innan publicering. Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp. Som normalt i EBA-sammanhang står författaren självständigt för analys, slutsatser och eventuella rekommendationer.

Stockholm, juni 2022

Jan Pettersson, kanslichef

Sammanfattning

Konfliktnivån i Sveriges riksdag om det internationella biståndet har varierat påtagligt över tid. I denna underlagsrapport studeras tiden från 1971, då Sverige införde en enkammarriksdag. Rapportens huvudsakliga slutsats är att konfliktnivån om biståndet i riksdagen sammantaget kan anses som komplex och i huvudsak måttlig.

Två dimensioner på parlamentarisk konflikt undersöks.

Den första dimensionen – skillnader i förslag på biståndsbudgetens storlek mellan oppositionspartierna och regeringen – visar att konfliktnivån vuxit påtagligt sedan 2018 men även blivit mer likriktad. Innan dess fanns såväl (långa) perioder med begränsade eller nästan inga skillnader som en period med relativt betydande skillnader inte bara mellan regering och opposition utan även mellan oppositionspartierna.

Den andra konfliktdimensionen – antalet tillkännagivanden relaterade till biståndet och graden av politisering i deras innehåll – visar att konfliktnivån har minskat kraftigt under enkammartiden. Jämfört såväl med utrikesutskottets samtliga tillkännagivanden som riksdagens alla tillkännagivanden – vilka blivit mer politiserade sedan 2010 – lyser skarpa eller konfliktfyllda biståndsrelaterade tillkännagivanden med sin frånvaro sedan 1988. Även enkla och eniga tillkännagivanden på biståndsområdet är numera mycket sällsynta trots att riksdagen sedan riksmötet 2014/15 kraftigt har ökat antalet tillkännagivanden i flera andra ämnen.

En iakttagelse som gäller hur dessa två dimensioner förändrats över tid är att de tycks ha utgjort varandras motsatser. Under den period när konflikterna om biståndsbudgeten var som lägst (70-talet och 80-talets första hälft) präglades utrikesutskottets förslag till tillkännagivanden på biståndsområdet av skarpa konflikter med motgångstilkännagivanden och oeniga tillkännagivanden. Under de två perioder som präglas av skarpare konfliktnivå i budgetdimensionen, det vill säga främst nuvarande valperiod (från hösten 2018 till nu) men även perioden mellan 1996 och 2006, var tvärtom politiseringen av utskottets tillkännagivanden på biståndsområdet som bortblåst (i realiteten antogs under dessa perioder nästan inga eller väldigt få tillkännagivanden på biståndsområdet). Sett till de två dimensionerna skulle man kunna säga att konflikten på biståndsområdet sammantaget var störst under 80-talets andra hälft och 90-talets början.

1 Inledning

Det finns ett flertal sätt att mäta den politiska konfliktnivån såväl mellan regering och riksdag som mellan partier. Nivån kan – beroende på valt mått – påverkas av skilda faktorer: Är det en minoritets- eller majoritetsregering? Sker de reella förhandlingarna inom riksdagen och utskotten (se Sannerstedt 1992) eller vid samarbetskanslier i Regeringskansliet (se Ullström 2005 eller Ruin 2007 s. 185 ff.)? I denna underlagsrapport ges en översikt av riksdagens hantering av biståndsfrågorna under enkammartiden. Rapporten är begränsad till två indikatorer på konflikt och politisering i denna hantering över tid: (a) skillnaderna mellan regeringens och vissa av oppositionspartiernas förslag till biståndsbudget samt (b) antalet och konfliktgraden hos biståndsrelaterade tillkännagivanden. Vad gäller biståndsbudgetens storlek präglas konfliktnivån mellan regering och oppositionspartierna under enkammartiden av stor variation och en påtaglig ökning under de sista fyra–fem åren. Samtidigt har såväl antalet biståndsrelaterade tillkännagivanden som graden av konfliktnivå hos dessa minskat kraftigt över de gångna 50 åren. Sammantaget uppfattas därför den parlamentariska konfliktnivån om biståndsfrågorna idag som i huvudsak måttlig.

Redovisningen om budgetskillnader (a) är avgränsad till utgiftsområdet om internationellt bistånd (UO7) och innan införandet av utgiftsområdena till motsvarande anslag inom det så kallade. littera C. om internationellt utvecklingssamarbete. Här jämförs regeringens och oppositionspartiernas förslag, med hänsyn till partiernas mandatstyrka. För tillkännagivanden (b) är redovisningen avgränsad till biståndsrelaterade tillkännagivanden, samt de som utrikesutskottet föreslagit. Redovisningen inkluderar även en kort beskrivning av riksdagens hantering av EU:s bistånd i de delar de omfattas av utrikesutskottet samt EU-nämnden.

Av tidsskäl (givet rapportens begränsade omfång) fokuserar rapporten på formerna för de två valda kategorier av riksdagsbesluten snarare än på deras innehåll. En kvalitativ innehållsanalys görs således inte här.

1.1 Metod

Rapporten är en skrivbordsstudie. Dess underlag består av uppgifter ur budgetpropositioner, utskottsbetänkanden samt andra relevanta dokument (skrivelser från regeringen, SOU, myndighetsrapporter och vetenskapliga artiklar med mera). Underlag till statistiken som presenteras

i tabeller och figurer har inhämtats från ovannämnda källor. Vad gäller mandatvägningen av oppositionspartiets förslag till ändringar av UO7:s ram i sina budgetmotioner har den utförts på följande sätt: Varje partis nominella förslag till ändring i UO7 har multiplicerats med procentandelen som motsvarar partiets mandatstyrka. Sedan har samtliga mandatvägda öknings- respektive minskningssiffror summerats. Dessa två totalsiffror har i sin tur utgjort grunden för att beräkna de procentvärden för de sammantagna mandatvägda motionsavvikelserna jämfört med regeringens förslag i BP för UO7:s ramnivå som redovisas i figur 1. Balansmättet som redovisas i figur 2 togs fram genom att lägga samman sammantagna (mandatvägda) öknings- och minskningar. Nedan ges ett exempel.

Inför 2005 års budget föreslog regeringen att UO7:s ram skulle uppgå till ca 22 418 miljoner kronor. Tre oppositionspartier lämnade yrkanden i sina budgetmotioner om ändringar i UO7:s ram. Moderaterna (med då 55 riksdagsmandat, dvs. 15,76 procent av riksdagen 349 mandat) yrkade på en minskning på 3 743 miljoner kronor. Den mandatvägda minskningen uppgick till 589,9 miljoner kronor ($3\,743 \times 0,1576$) vilket motsvarar en *minskning på ca 2,63 procent* jämfört med regeringens förslag. Dåvarande Folkpartiet (med 48 mandat, dvs. 13,75 procent) respektive Kristdemokraterna (med 33 mandat, dvs. 9,46 procent) yrkade på öknings- respektive minskningsförslag på 1 349 respektive 200 miljoner kronor. Deras mandatvägda öknings- respektive minskningsförslag uppgick till 185,5 respektive 18,9 miljoner kronor ($1\,349 \times 0,1375$ resp. $200 \times 0,0946$), dvs. en ökning på sammanlagt 204,4 miljoner kronor vilket motsvarar en *ökning på ca 0,91 procent* jämfört med regeringens förslag. Balansmättet (jfr figur 2) för 2005 blev således en *minskning på ca 1,72 procent*.

Rapportens fokus på kvantifieringsbara beslutsformer innebär som nämns ovan att en kvalitativ analys (av till exempel partiets fördelning av bistånd på bilaterala och multilaterala kanaler) inte ryms här. En annan aspekt som exkluderas är den effekt som avräkningar skulle kunna få på en analys av beslutsprocessen kring biståndsbudgeten och konfliktnivån i densamma. Även till exempel ändringar i anslagsvillkoren är utelämnade. I enstaka fall har partier föreslagit att avräkningar för asylsökanden inte

ska räknas med och ändå haft ökningsförslag på UO7.¹ Sammantaget bedöms dock sådana kvalitativa aspekter i vart fall inte på något väsentligt sätt ändra rapportens analys och preliminära iakttagelser.

Därutöver ska det påpekas att det självklart finns andra kompletterande kvantitativa mått på konfliktdimensioner, till exempel reservationsfrekvensen i utskottsbetänkanden (se Sannerstedt 1992 s. 146 ff.). Ytterligare ett annat – i vart fall för konfliktnivån mellan regering och riksdag – skulle möjligen kunna vara antalet och andelen interpellationsdebatter på ett område.

2 Riksdagen och internationellt bistånd

Riksdagens beredning av frågor om internationellt bistånd sköts av utrikesutskottet. I dessa delar bereder utskottet alla riksdagsärenden som riksdagens mandat omfattar, dvs. budget, lagstiftning samt andra frågor som kan väckas i enlighet med regeringsformen och riksdagsordningen. Utskottet bereder ärenden om rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, bistånd till andra länders utveckling samt utrikeshandel i övrigt och internationellt ekonomiskt samarbete – allt i den mån ärendena inte tillhör något annat utskotts beredningsområde. Ärenden om anslag inom utgiftsområdena 5 Internationell samverkan och 7 Internationellt bistånd tillhör utrikesutskottets beredningsområde. I utskottets uppgifter ingår även att följa upp och utvärdera tidigare riksdagsbeslut inom beredningsområdet samt att bevaka EU-frågor (se avsnitt 4 nedan).

Utrikesutskottet tar ofta emot information från regeringens företrädare (till exempel statsråd och statssekreterare) eller andra personer med uppgifter inom biståndet (till exempel generaldirektörer och andra myndighetschefer eller forskare). Det kan gälla information inför informella konferenser mellan EU:s biståndsministrar; om bistånd till enstaka länder som exempelvis Afghanistan eller enskilda organisationer (till exempel den palestinska myndigheten) eller deras rapporter

¹ Ett annat exempel i närtid på avräkningarnas betydelse är nedrevideringen av utgifterna på UO7 under budgetåret 2022 (i förhållande till ursprungligt anvisade medlen) som presenterades i den senaste vårpropositionen (prop. 2021/22:100 s. 108 och 111) pga. att avsevärda kostnader för personer från Ukraina som söker skydd i Sverige kommer att avräknas i enlighet med befintligt regelverk och OECD:s riktlinjer. I en följdmotion från Miljöpartiet (mot. 2021/22:4723) till propositionen föreslås att avräkningarna från biståndet ska minimeras.

(till exempel fick utskottet i februari 2017 information om rapporten ”Är det bistånd? En granskning av Sveriges avräkningar från biståndet”). Även andra aktörer² lämnar information till utskottet.

Utskottet granskar även regeringens skrivelser med resultatrapporter om multilateralt och humanitärt bistånd eller Riksrevisionens rapporter.³ Utrikesutskottet subsidiaritetsprövar även förslag till rättsakter från EU-kommissionen på utskottets område, inklusive sådana som berör biståndsområdet.⁴ Som framgår är utrikesutskottets verksamhet med avseende på biståndsfrågorna mångskiftande och innehållsrikt.

Två av de viktigaste – men långtifrån de enda – processerna som berör svensk biståndsverksamhet är utskottets budgetberedning samt den beredning av motionsyrkanden som väcks av samtliga partigrupper i riksdagsledamöter. Det grundläggande budgetarbetet som bedrivs inom riksdagen har i allt väsentligt redan beskrivits i EBA-rapporten ”Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt” (se EBA 2016). Gemensamt för hela biståndsramen är att riksdagen anvisar medel på anslagsnivå till regeringen som i sin tur tilldelar medel till Regeringskansliet och de myndigheter med verksamhet som belastar UO7 (eller med verksamhet inom andra UO som klassificeras som bistånd). De konstitutionella befogenheter (men även begränsningar) som gäller för riksdagens roll i budgetprocessen redovisas i avsnitt 3.1 (samt även i viss del 3.2) nedan.

Utrikesutskottets arbete med biståndsbudgeten följer samma regler och processer som gäller för det övriga budgetarbetet i riksdagens andra utskott. Till riksdagens årliga beslut om statens budget fogas ett längre perspektiv genom bemyndiganderamar och en indikativ flerårig budgettram. Vad gäller utrikesutskottets beredning av budgetbeslutet

² Under t.ex. riksmötet 2013/14 tog utskottet emot Bill Gates som representant för Bill & Melinda Gates Foundation och fick information om bl.a. stiftelsens arbete med forskning och innovation inom biståndsområdet.

³ Se t.ex. skr. 2019/20:91 (om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer), skr. 2016/17:60 (om policyramverk för svenskt utvecklingsarbete och humanitärt bistånd), skr. 2014/15:92 (om Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer), skr. 2014/15:49 (om Riksrevisionens rapport om valutahanteringen i det internationella utvecklingssamarbetet), skr. 2013/14:131 (om biståndspolitisk plattform) samt skr. 2004/05:109 (om det svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på västra Balkan).

⁴ Jfr bl.a. kommissionens förslag till ytterligare makroekonomiskt bistånd till Jordanien i COM(2019) 411, till ändring av förordningen om humanitärt bistånd i COM(2020) 461 samt till ytterligare makroekonomiskt bistånd till både Georgien i COM(2017) 559 och Ukraina i COM(2018) 127.

framgår den i varje enskilt betänkande (under en egen rubrik). Utan att göra anspråk på en fullständig genomgång av dessa beskrivningar av beredningen under enkamartiden kan det konstateras att utskottets beredning är av det mer omfattande slaget. Genomgående ingår dragningar från berörda statsråd respektive relevanta generaldirektörer (inte minst Sidas) om innehållet i budgetpropositionen respektive om myndighetens arbete och till exempel synpunkter på regeringens budgetförslag. Även flera andra relevanta aktörer delger inom ramen för utskottets beredning information, till exempel riksrevisorer (om eventuella relevanta rapporter från Riksrevisionen), företrädare från myndigheter vars verksamhet finansieras från bland annat UO7, samt företrädare för diverse internationella organ (till exempel Raoul Wallenberginstitutet, FN:s livsmedelsprogram och FN:s utvecklingsarbeten UNDCO, UNHCR, UNDP, med flera).

3 Riksdagen och biståndsbudgeten

Sammanfattning: I Sverige ligger finansmakten hos riksdagen. Statens medel ska användas så som riksdagen har bestämt. Även om finansmakten ger riksdagen starka konstitutionella befogenheter är riksdagen i reell mening inte helt fri när den bestämmer omfattningen på statens budget. Riksdagen måste se till att statsutgifter garanterade i lag kan utgå och att medel finns för att infria statens ingångna förpliktelser av olika slag. Variationen av politisk konflikt över biståndsbudgetens storlek under enkamartiden kan grovt sett delas in i fem perioder: Den första (från 1971 till ca 1984) kännetecknas av inga eller små skiljaktigheter mellan regering och oppositionspartier om nivån på biståndet. Den andra (från ca 1984 till 1996) kännetecknas av tilltagande skillnader mellan regeringens och oppositionspartiernas syn på biståndsbudgeten. Den tredje perioden (från 1996 till 2006) präglas av relativt betydande skillnader såväl mellan regering och opposition som bland oppositionspartierna om ramnivån för biståndets utgiftsområde (UO7), där vissa partier ville se ökning och andra minskningar. Den fjärde perioden (från 2006 till 2018) kännetecknas av minskande skillnader. Den femte perioden (sedan 2018) präglas av både kraftiga minskningsförslag från vissa oppositionspartier och i princip inga eller mycket små ökningsförslag från oppositionspartier som tidigare under enkamartiden hade yrkat på tillägg i biståndsbudgetens ramnivå.

I detta avsnitt beskrivs riksdagens finansmakt och riksdagens budgetprocess översiktligt. Därutöver redovisas i avsnittet longitudinella jämförelser av förslag till anslagsnivåer för hela utgiftsområde 7 om internationellt bistånd (UO7). Jämförelserna görs mellan regeringens förslag och samtliga oppositionspartiernas (mandatvägda) ändringsförslag i deras budgetmotioner. Syftet med dessa jämförelser är att analysera graden av politisk laddning (eller politisering) i riksdagens hantering av frågan om biståndets resurser – och hur denna har varierat över tid.

3.1 Finansmakten: konstitutionella befogenheter och begränsningar

I 1 kap. 4 § regeringsformen (RF) anges att riksdagen bestämmer hur statens medel ska användas och i 9 kap. RF finns närmare bestämmelser om finansmakten. Med finansmakten avses rätten att bestämma om inkomster till staten och att förfoga över statens tillgångar, främst genom beslut om utgifter (se prop. 1973:90 s. 212). Grundlagsregleringen av riksdagens och regeringens befogenheter på området är övergripande och den kompletteras i sin tur av bestämmelser i riksdagsordningen (RO) och budgetlagen (2011:203).

Riksdagen beslutar om statens budget och om anslag för bestämda ändamål (9 kap. 1 och 3 §§ RF). Regeringen och andra myndigheter får inte använda anslag och inkomster på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (prop. 1973:90 s. 332). Det innebär bland annat att regeringen inte utan att riksdagen har medgett det får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten (9 kap. 8 § RF). Sådana andra åtaganden är till exempel bemyndiganden, där riksdagen ger sitt medgivande kopplat till respektive utgiftsområde (se till exempel prop. 1973:90 s. 350). För UO7:s del innebär detta i praktiken att riksdagen ger regeringen befogenhet att bland annat ingå avtal med multilaterala organisationer⁵ om finansiella garantier och kapitaltillskott.

Riksdagens principiella frihet vid bestämmandet av statsutgifterna kan dock vara begränsad av olika skäl. Riksdagen kan inte undandra sig att anvisa anslag som krävs för tillämpning av en stiftad lag. Riksdagen måste också sörja för sådana anslag som fordras för att staten skall kunna fullgöra sina skyldigheter på grund av ingångna avtal (se prop. 1973:90 s. 330–331).

⁵ T.ex. Nordiska utvecklingsfonden (NDF), Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF), Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) och Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD).

Riksdagen är alltså rent faktiskt i hög grad bunden av sina tidigare beslut om anslag till skilda ändamål (se till exempel Holmberg m.fl. 2012 s. 433). En uppskattning av omfattningen av denna bundenhet återfinns i en rapport från Ekonomistyrningsverket (ESV) som visade att 63 procent av statsutgifterna för 2008 (räntorna för statsskulden oräknade) var bundna genom avtal och författningar, främst socialförsäkringsutgifter (se ESV 2009:39 s.46). I en av EBAs kartläggningar noterades bland annat att för 2016 beräknades ingående åtaganden som skulle infrias under året eller senare år till över 67 miljarder kronor (dvs. långt över hela UO7:s utgiftsram) och därmed något som "...begränsar riksdagens möjligheter att göra radikala förändringar i ett års biståndsbudget." (se EBA 2016:06 s. 31).

Oaktat det ovannämnda åtnjuter riksdagen en vidsträckt autonomi i att bestämma hur statens medel får användas, särskilt genom anslagsvillkoren. Konstitutionsutskottet (KU) har anfört att riksdagen är oförhindrad att sätta vilka villkor den vill vid angivande av anslagsändamålen, under förutsättning att villkoren står i organiskt samband med anslagsändamålet i fråga och inte strider mot tidigare gjorda åtaganden. Sådana villkor kan innebära precisering av mål, prioriteringar inom ett anslag, den regionala fördelningen av medel, organisering av verksamheten, viss typ av insatser eller krav på återrapportering av resultat (se bet. 1996/97:KU3 s. 17).

3.2 Budgetpropositionens och utgiftsområdesindelningens betydelse

Budgetpropositionen är regeringens viktigaste årliga handlingsprogram. Propositionen (nedan BP) spelar en central roll i riksdagens arbete och bildar grunden för budgetarbetet i utskott och kammare. Därtill utgör BP därmed även ett viktigt underlag för oppositionspartiernas politik. Dessa skäl utgör de främsta motiven till att det finns en bestämmelse om BP:s avlämnande i RF (se prop. 1973:90 s. 343).⁶ Detta innebär även att motförslagen i oppositionspartiernas budgetmotioner utgör viktiga skiljaktigheter – och därmed tecken på det som i rapporten betecknas som politisk laddning eller politisering – inom de områden som berörs av dessa motförslag.

⁶ I övrigt finns lite reglerat i RF om budgeten. Av förarbetena framgår att en grundlagsreglering (prop. 1973:90 s. 222 f.) inte var lämplig. Även i litteraturen betonas att grundlagsstiftaren inte velat binda regeringen för hårt (se Mattson 2011 s. 247 och Bull & Sterzel 2010 s. 220).

Därför kan jämförelser av regeringens BP-förslag och oppositionspartiernas motförslag användas som en värdemätare för graden av politisk laddning på enskilda policyområden, i detta fall internationellt bistånd. Sådana jämförelser möjliggörs även av den hållfasta ordningen som gäller för indelningen av budgeten i utgiftsområden (se tilläggsbestämmelsen 9.5.3 i RO). Riksdagsutredningen (1993/94:TK2 och TK3) diskuterade vissa principiella grunder för denna indelning med utgångspunkt i de krav på en sådan indelning som härrörde från den s.k. rambeslutsmodellen. Indelningen borde enligt utredningen tillfredsställa krav på politisk relevans, statsfinansiellt lämpliga avgränsningar samt möjlighet att göra meningsfulla prioriteringar och följa upp resultaten. Utredningen ansåg att områdena borde vara en naturlig grund för regeringens och riksdagens organisation av budgetarbetet samt att utgiftsområdesindelningen i sina huvuddrag kunde väntas bli tämligen beständig när den väl hade fastställts, eftersom den knöt an till utskottens ansvarsområden enligt RO. KU har understrukit vikten av att ändringar i indelningen beslutas under våren om de ska ligga till grund för regeringens kommande budgetförslag under hösten (bet. 2000/01:KU4). Även regeringen har uttalat (se bland annat prop. 2013/14:173 s. 20) att sorteringen i utgiftsområden är ett användbart verktyg i den statliga budgetprocessen, till exempel vid framtagande av prognoser och vid uppföljning av statens utgifter. Denna varaktiga utgiftsområdesindelning gör regeringens förslag i BP och oppositionspartiernas motförslag jämförbara då de gäller samma ändamål och verksamheter.

3.3 Riksdagens biståndsbudget sedan 1971

Inledningsvis ska noteras att det som i denna rapport benämns biståndsbudgeten utgörs av UO7 (internationellt bistånd).⁷ Således bortses här från de så kallade avräkningarna (dvs. finansiering inom biståndsramen av biståndsverksamhet inom andra utgiftsområden, se EBA 2016:06 s. 16–21). Den delen av biståndsramen som gäller EU:s bistånd – och riksdagens hantering av detta specifika bistånd – behandlas nedan i avsnitt 4.

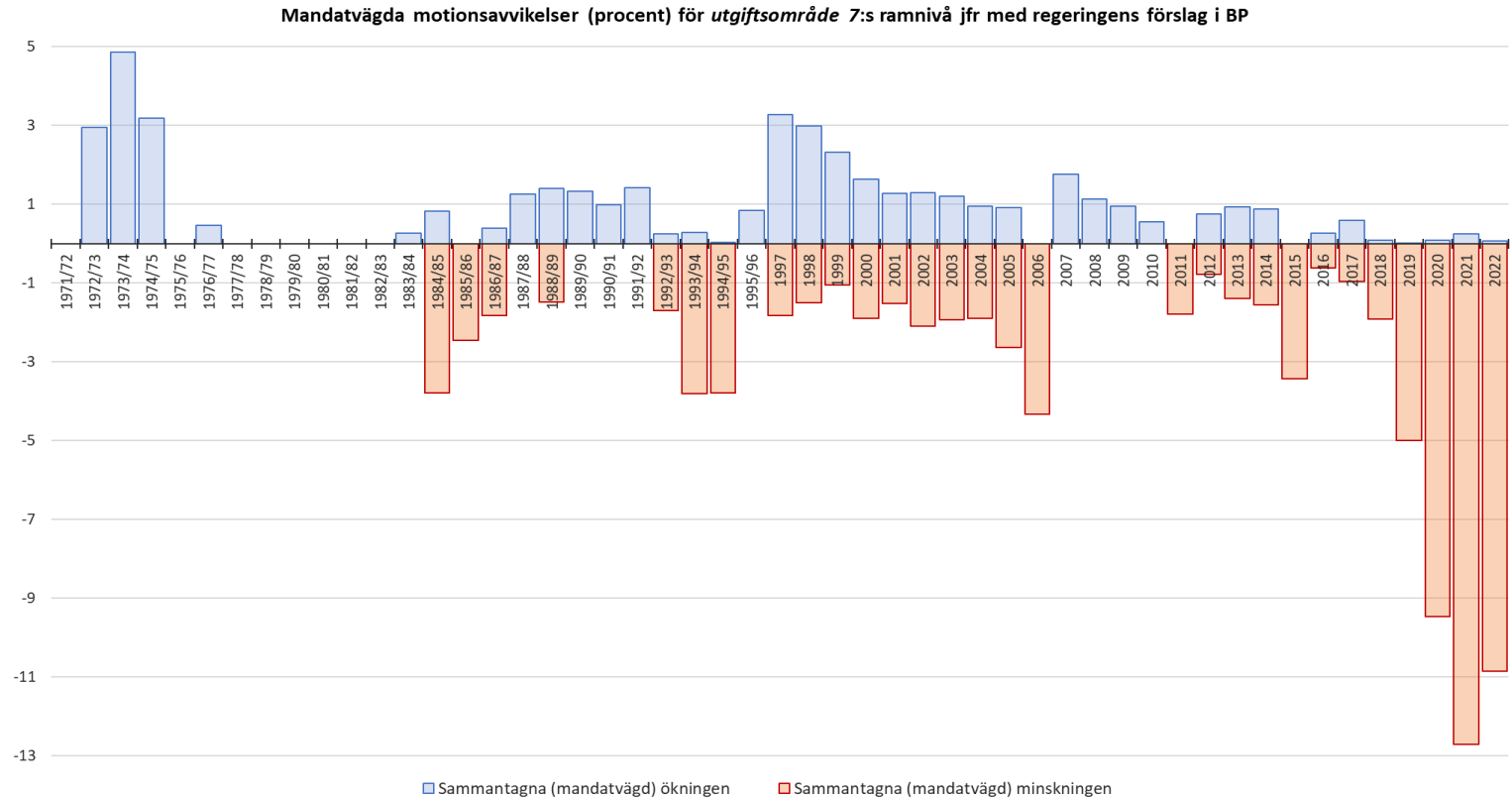
En utgångspunkt i analysen av graden av politisering i riksdagsbesluten om biståndsbudgeten är att denna samvarierar med skillnaderna mellan regeringens och oppositionspartiernas förslag. Ju större skillnader desto

⁷ Och innan utgiftsområdenas införande motsvarande anslag under *Littera C. Internationellt utvecklingsamarbete* i äldre BP och utskottsbetänkanden.

större kan de politiska skiljaktigheter (eller politiseringen) sägas vara. Självklart är detta ett mått som ska tolkas med en grad av försiktighet, men i politiken utgör budget- och anslagsbesluten sannolikt ett av de viktigaste sätten att genomföra politisk förändring. Operationalisering av begreppet politisering som redovisas här – det vill säga skillnaderna mellan regeringens förslag i BP och alla oppositionspartiernas ändringsförslag (vägda efter deras riksdagsmandat) i deras budgetmotioner – togs fram genom att summera mandatvägda motionsförslag om ökning respektive minskningar.

Graden av politiska skiljaktigheter över biståndsbudgetens storlek under enkammartiden som träder fram i figur 1 nedan kan grovt sett delas in i fem perioder: Den första (från 1971 till ca 1984) kännetecknas av inga eller små skiljaktigheter mellan regering och oppositionspartier om nivån på biståndet. Under perioden lämnades inga oppositionsförslag på biståndets budget i 8 av periodens 13 riksmöten. Under några av 70-talets första riksmöten yrkade främst Centern och dåvarande Folkpartiet för en jämnare (högre) stegringstakt av biståndet i syfte att nå enprocentmålet.

Figur 1: Mandatvägda motionsavvikelser för UO7:s ramnivå



Källa: Egna beräkningar utifrån (i) Pettersson (kommande), finansutskottets betänkanden om rambeslutet (FiU1) sedan riksmötet 1996/97 samt utrikesutskottets (UU) budgetbetänkanden 1989/90–1995/96, (ii) UU:s tidigare budgetbetänkanden (bet. 1971:UU2, 1972:UU6, 1973:UU3, 1974:UU3, 1975:UU4, 1975/76:UU14, 1976/77:UU17, 1977/78:UU10, 1978/79:UU27, 1979/80:UU20, 1980/81:UU20, 1981/82:UU20, 1982/83:UU20, 1983/84:UU15, 1984/85:UU12, 1985/86:UU15, 1986/87:UU10, 1987/88:UU20 och 1988/89:UU18).

Den andra (från ca 1984 till 1996) kännetecknas av tilltagande skillnader mellan regeringen och oppositionspartierna. Redan 1984 yrkade Moderaterna på betydande besparingar i biståndet med hänsyn till budgetunderskott och växande utlandsskuld. Vänsterpartiet, Centern och dåvarande Folkpartiet yrkade på ökningar av biståndet med hänvisning till bland annat åtagandet om enprocentsmålet eller invändningar⁸ mot avräkningar för flyktningskostnader i Sverige. Ny Demokrati lämnade de hittills största⁹ förslagen på minskningar av biståndsbudgeten.

Den tredje perioden (från 1996 till 2006) präglas av relativt betydande skillnader, såväl mellan regering och opposition som bland oppositionspartierna om ramnivån för biståndets utgiftsområde (UO7), där vissa partier ville se ökningar och andra minskningar. Främst dåvarande Folkpartiet och Kristdemokraterna yrkade på ökningar av biståndet under perioden medan Moderaterna lämnade förslag på minskning. Under flera av periodens budgetår lämnade Vänsterpartiet och Miljöpartiet inga förslag till ändringar. Den politiska oenighet om biståndets storlek låg då således bland allianspartierna.¹⁰ En annan utveckling under perioden är att de sammantagna motionsförslagen för ökningar av UO7 minskade samtidigt som motsvarande förslag på minskningar tilltog under dessa tio år.

Den fjärde perioden (från 2006 till 2018) kännetecknas av fortsatta – men i viss utsträckning mindre – skillnader mellan såväl regeringen och oppositionspartierna som mellan partierna inom de blocksamarbeten som i övrigt präglade politiken. Under den så kallade alliansregeringens åtta riksmöten förekom inga minskningsförslag förrän 2011 års budget, utan främst Vänsterpartiet och Miljöpartiet samt – i vart fall inledningsvis (de tre första riksmötena) – även Socialdemokraterna yrkade på ökningar av biståndet. Noterbart är även att i tre av periodens budgetår (2006, 2011 och 2015) lämnades inga motionsförslag på ökningar av UO7. Sverigedemokraterna lämnade under perioden betydande men varierande¹¹ förslag på minskningar av biståndet.

⁸ Se t.ex. bet. 1990/91:UU15 s. 163 f.

⁹ Räknat i procent. Inför både 1993 och 1994 års statsbudget yrkade NyD på 53 procentiga minskningar av biståndsanslagen (främst C 2. Utvecklingsamarbete genom SIDA och C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram), se t.ex. bet. 1993/94:UU15 s. 213 f.

¹⁰ Vilket t.ex. finansutskottets majoritet uttalade hösten 2005, se bet. 2005/06:FiU1 s. 89.

¹¹ Inför 2011 års budget föreslogs en 31 procentig minskning av UO7 (se bet. 2010/11:FiU1 s. 83 och 121), inför 2012 års budget föreslogs en 14 procentig minskning och inför 2016 års budget en höjning med 1,6 procent. Variationerna beror på vilka utgiftsområden (jfr t.ex. UO8 om migration) som partiet valde att lägga sina olika ändringsförslag.

Den femte perioden (sedan 2018) präglas av kraftiga minskningsförslag från vissa oppositionspartier och synnerligen små ökningsförslag från partier som tidigare yrkat på ökning. Såväl Sverigedemokraterna som Moderaterna har under perioden lämnat höga minskningsyrkande på UO7:s ramnivå. De förstnämnda med hänvisning till behovet av att rusta Sverige inför nästa kris genom snabbare avbetalning av statskulden finansierad med bland annat en biståndssänkning till 0,7 procent av BNI. De sistnämnda med hänvisning till behovet att effektivisera biståndet för att omfördela resurser till andra prioriterade utgiftsområden.¹²

Därutöver har partierna under dessa olika perioder föreslagit flera andra ändringar än bara mer eller mindre pengar. Under vissa år har enskilda partier föreslagit nya anslag inom utgiftsområdet, till exempel föreslog Vänsterpartiet ett nytt anslag för klimatbistånd på 500 miljoner kronor under några år¹³. Under 2004 föreslog¹⁴ Moderaterna ett anslag på 800 miljoner kronor för stöd till Östeuropa och inför 1998, 2000 och 2001 års budgetar föreslog partiet ett nytt anslag för fredsfrämjande verksamhet som skulle finansieras genom överföring från utgiftsområdena 5 (internationell samverkan) och 6 (försvar). Det är möjligt att en mer kvalitativ analys av dessa förändringar och överflyttningar från UO7 till andra utgiftsområden (och tvärtom) skulle kunna fördjupa och förädla analysen av politiseringsgraden i riksdagens budgethantering av biståndet. Oaktat detta ger den här utförda operationaliseringen en första bild (av rapportens två) av den parlamentariska konfliktdimensionens utveckling på biståndsområdet. Denna utveckling kan även illustreras med hjälp av ett så kallat balansmått, det vill säga där de största (mandatvägda) öknings- och minskningsförslagen läggs ihop (se figur 2). Av figuren framgår som långsiktig trend bland oppositionspartierna att de i högre utsträckning föreslår neddragningar på biståndsbudgeten samt att nivån på dessa neddragningar ökar (kraftigt efter 2018). Trenden är tydlig, under första hälften av enkammartiden är balansmättet negativt i 6 av 25 budgetår och under den andra hälften är måttet negativt i 18 av 26 budgetår.

En annan iakttagelse är att de riksdagspartier som under enkammartiden lämnat ökningsförslag i sina budgetmotioner på UO7 yrkar på förhållandevis mindre höjningar sedan 2010, i vart fall jämfört med de nivåer som präglade större delen av 80-, 90- samt 00-talen.

¹² Se bet. 2020/21:FiU1 s. 35 och 62.

¹³ Se t.ex. bet. 2011/12:UU2 s. 98 och 2009/10:UU2 s. 90.

¹⁴ Se bet. 2003/04:UU2 s. 24.

Figur 2: Balansmätt för mandatvägda motionsavvikelser för UO7:s ram



Källa: Samma som figur 1.

En möjlig delförklaring till det sistnämnda skulle kunna vara att regeringen i sina budgetförslag påtagligt har ökat UO7:s anslagstilldelning (och att de aktuella partierna därför inte behöver yrka på budgettillägg). Det är svårt att entydigt säga att så har varit fallet (och en sådan analys har inte heller ingått i den här underlagsrapportens direktiv), även om det finns vissa tecken på detta. Exempelvis har utgiftsområdets andel av statsbudgetens totala utgifter (statsskuldräntorna undantagna) gått från ca 1,9 procent för budgetåret 1997 till ca 4,4 procent för budgetåret 2022.¹⁵

Såvitt det har kunnat fastställas inom ramen för rapporten har inte riksdagen använt sig av de vidsträckta möjligheterna (jämför avsnitt 3.1 ovan) att besluta om ytterligare villkor för dess medelsanvisning på biståndsområdet. Samtliga budgetbeslut som fattats på biståndsområdet under enkamartiden har inneburit att de anslagsvillkor som regeringen föreslagit inom UO7 har godkänts utan ändringar av riksdagen.¹⁶ Slutligen kan här även konstateras att regeringens förslag till nivå på UO7 (eller motsvarande anslag innan utgiftsområdenas införande 1996) bara varaktigt ändrats inom ramen för den ordinarie budgetprocessen av riksdagen en enda gång under enkamartiden¹⁷, det vill säga vid 2015 års budget (då de dåvarande allianspartiernas gemensamma reservation fick stöd i kammarens slutvotering om rambeslutet). De två övriga gångerna (2018 och 2022) som riksdagens kammare beslutade i enlighet med en reservation i budgetens rambeslut påverkades inte UO7. I sammanhanget kan man förvisso peka på att besparingar på biståndet skedde vid 1992 års krisuppgörelse mellan den dåvarande regeringen Bildt och

¹⁵ Egna beräkningar utifrån BP. Se även Pettersson (kommande). Det finns vissa variationer, men trenden sett till t.ex. genomsnitt för olika valperioders budgetar är tydlig: För budgeterna 1999–2002 låg genomsnittsandelen för UO7 på ca 2,2 % av budgetutgifterna (räntor undantagna), för perioden 2003–2006 låg andelen på ca 3,1 %, för 2007–2010 på ca 3,8 %, för 2011–2014 på ca 3,8 %, för 2015–2018 på ca 3,8 % och 2019–2022 ligger den på ca 4,4 %.

¹⁶ I sammanhanget kan nämnas att riksdagen beslutade att målet för UO7 skulle vara ”att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck” där det kursiverade tillägget föreslogs av ett enhälligt utrikesutskott (se bet. 2013/14:UU2).

¹⁷ Inför budgetåret 1982/83 föreslogs i BP ca 4,05 miljarder kr. på anslaget C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete. Utrikesutskottet föreslog i april 1982 (se bet. 1981/82:UU20) ett höjt anslag på ca 4,14 miljarder kr., men i kammaren vann fem reservationer från regeringspartierna och anslaget fastställdes till 40 miljoner kronor lägre än i BP. I maj föreslogs en anslagshöjning med 40 miljoner kronor (prop. 1981/82:215) som riksdagen godkände i juni (bet. 1981/82:UU28), vilket innebar att anslaget hamnade på nivån som ursprungligen föreslagits i BP (tack till Ingvar Mattson som pekade ut detta fall för mig). Därutöver har riksdagen beslutat att *omfördela* mellan anslag (under 80- och 90-talen skedde det vid sju tillfällen då mellan C 2. Utvecklingssamarbete genom SIDA och C 4. SIDA:s myndighetsanslag). En omfördelning inom UO7 skedde 2013 till ett nytt anslag (se bet. 2012/13:UU2) – tack till Hans Hegeland för att han pekade ut detta fall för mig.

Socialdemokraterna (se Mattson 1996, s. 169 samt prop. 1992/93:50 och bet. 1992/93:FiU1). Men dessa ändringar får så att säga anses ligga utanför den ordinarie budgetprocessen.

4 Riksdagen och EU:s bistånd

Sammanfattning: Biståndsramens del som vigs åt EU:s gemensamma bistånd är inte föremål för någon separat och särskild behandling inom ramen för utrikesutskottets ärendehantering eller EU-nämndens arbete. Frågor om EU:s bistånd och utvecklingssamarbete behandlas dels när partier väcker motioner till exempel i samband med regeringens återrapportering om verksamheten i EU (skr. 115), dels under EU-nämndens samråd. Dock sker detta relativt sällan och motionsyrkanden har alla (i vart fall såvitt det har kunnat fastställas i denna rapport) blivit avslagna av riksdagen.

Inledningsvis ska noteras att i biståndsramen ingår även kostnader för det svenska bidraget till den del av EU:s gemensamma bistånd som finansieras genom EU:s reguljära budget. Dessa kostnader (som återfinns inom utgiftsområde 27 som täcker Sveriges betalningar till EU-kommissionen för EU-budgeten) uppgår för till exempel budgetåret 2022 till 3 035 miljoner kronor. EU bedriver utvecklingssamarbete med nästan alla låg- och medelinkomstländer och inom ett stort antal sektorer. Allokering av resurser liksom utvecklingssamarbetets inriktning slås fast i s.k. externa finansiella instrument som har varierande geografiskt och tematiskt fokus. EU:s gemensamma utvecklingspolitik utarbetas av samtliga medlemsstater i ministerrådets arbetsgrupper, Europeiska kommissionen och Europeiska utrikestjänsten (EEAS). Sverige bidrar även till att påverka utformningen av EU:s bistånd i genomförandekommittéerna, expertgrupper och via berörda ambassader.

Någon separat och särskild behandling av den delen av biståndsramen som vigs åt EU:s gemensamma bistånd sker inte inom ramen för utrikesutskottets och riksdagens budgetprocess, i vart fall inte om inga motionsyrkanden väcks som berör EU:s bistånd. Såvitt har kunnat fastställas inom ramen för denna rapport har synnerligen få motionsyrkanden behandlats under utrikesutskottets budgetprocess som direkt har bäring på EU:s bistånd. Några exempel¹⁸ på sådana yrkanden är kommittémotioner från Socialdemokraterna som väcktes både 2010 och

¹⁸ Se bet. 2010/11:UU2 s. 15 och 2011/12:UU2 s. 15 samt reservationen på s. 61–62.

2011 där motionärerna ansåg bland annat att Sverige skulle vara pådrivande för att EU:s medlemsstater skulle höja sina bistånds nivåer samt att EU borde vara pådrivande för att nå millenniemålen genom att i ökad utsträckning fokuseras på fattigdomsbekämpning och bättre samordning av EU:s politik på olika områden för hållbar utveckling. Ett annat tillfälle¹⁹ var när Vänsterpartiet i en kommittémotion framhöll att EU inom ramen för sitt bistånd borde upprätta program för att förhindra prostitution och människohandel. Samtliga yrkanden avstyrktes av utskottet och avslogs i kammaren. I övrigt är inte EU-nämnden involverad i utrikesutskottets hantering av budgetberedningen av UO7 (se dock nedan om regeringens årliga så kallade EU-skrivelse).

Något flera motionsyrkanden – men fortfarande väldigt få – lämnas på ämnet om EU-biståndet när regeringen överlämnar sin årliga skrivelse om verksamheten i EU under det gångna året. Den senaste skrivelsen (skr. 2021/22:115) innebar endast en följd motion (från Vänsterpartiet) men med desto flera yrkanden (30 stycken) varav ett²⁰ handlade om att riksdagen borde tillkännage till regeringen att Sverige bör verka för att alla EU-länder ska ge minst 0,7 procent av BNI i utvecklingsbistånd. Samma yrkande väcktes även de två föregående åren av samma parti och avstyrktes av utrikesutskottet samt avslogs i kammaren.²¹ Äldre exempel på yrkanden i olika partimotioner väckta under hösten 2018 är dels från Vänsterpartiet som begärde²² både att Sverige borde verka för en ökad samstämmighet och effektivitet i EU:s utvecklingspolitik samt att Sverige inom EU borde verka för att stoppa förslaget att biståndspengar ska kunna användas till militär verksamhet, dels Liberalerna som yrkade²³ att EU på bred front skulle använda demokratimissioner som stöttar genomförandet av fria, öppna och rättvisa val i länder som är på väg att utvecklas till demokratier (och att EU-bistånd därför även skulle kunna ges till demokratikämpar i utvecklade länder där politiskt förtryck råder) samt att Sverige borde göra större ansträngningar för att påverka EU:s biståndsstrategier för ett ökat fokus på demokratiinsatser. Andra exempel på EU-biståndsrelaterade yrkanden återfinns i en av Sverigedemokraternas kommittémotioner där motionärerna begärde²⁴ en utvärdering av vilka för- och nackdelar ett gemensamt EU-bistånd innebär (i ljuset av att de

¹⁹ Se bet. 2010/11:UU2 s. 18 och 30.

²⁰ Se yrkande 16 i mot. 2021/22:4471.

²¹ Se bet. 2019/20:UU10 s. 26–28 och bet 2020/21:UU10 s. 138 och 150.

²² Se yrkanden 14 resp. 33 i mot. 2018/19:757.

²³ Se yrkande 15 i mot. 2018/19:2040 resp. yrkande 3 i mot. 2018/19:2061.

²⁴ Se bet. 2015/16:UU10 s. 27 och 42.

ansåg att uppföljning och kontroll av uppnådda resultat är svårare på EU-nivå än på bilateral nivå). Även samtliga dessa yrkanden avstyrktes av utskottet och avlogs i kammaren.

När utrikesutskottet behandlar regeringens årliga skrivelse om EU-verksamheten brukar det regelmässigt ge EU-nämnden (EUN) och utskotten tillfälle att yttra sig om skrivelsen. Nämnden har nästan alltid yttrat sig, men såvitt det inom ramen för denna rapport har gått att fastställa har inte EUN:s yttrande då särskilt fokuserat på biståndsområdet. Vid ett tidigare tillfälle (våren 2008) yttrade sig även EUN till finansutskottet över EU-kommissionens meddelande²⁵ om en budgetreform men inte heller då tog nämnden upp aspekter kopplade till biståndsområdet. Endast vid enstaka tillfällen (till exempel bet. 2005/06:UU10) har utrikesutskottet lämnat fördjupande synpunkter på EU:s utvecklingssamarbete i sin behandling av regeringens EU-skrivelse.

Regeringen och dess företrädare (oftast statsråden) samråder med EU-nämnden inför varje möte i det så kallade ministerrådet som består av en minister från varje EU-lands regering. Rådet fattar beslut om nya EU-lagar tillsammans med Europaparlamentet. Samrådet i EUN gäller hur Sverige ska ställa sig i frågor som ministerrådet ska besluta om (och inte endast när slutgiltiga beslut ska tas utan även tidigare). Under förhandlingarnas gång tar regeringen fortlöpande ställning i rådet i olika frågor och alla ställningstaganden ska först tas upp med EU-nämnden.²⁶ EUN:s samråd äger oftast rum på fredagar och gäller möten i ministerrådet den kommande veckan. Ibland måste beslut fattas snabbt och då kan regeringen samråda skriftligt med nämnden (under svåra förhandlingar händer det även att samrådet med EUN sker via videolänk eller telefon från Bryssel). En ytlig genomgång av EUN:s stenografiska uppteckningar ger vid handen att frågor kring EU:s bistånd och utvecklingssamarbete under samråden inte är så vanliga även om de förekommer.

I sammanhanget kan även nämnas att utrikesutskottet inom ramen för sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete 2006 lät genomföra en uppföljning rörande Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik.²⁷ Utifrån denna gjorde utrikesutskottet ett antal uttalanden, bland annat ansåg utskottet att det vore önskvärt om riksdagen framgent i lämpliga sammanhang, exempelvis

²⁵ Se SEK(2007) 1188.

²⁶ Även utskotten kan här agera då dessa ska följa och ta ställning till EU-frågor inom sina ämnesområden. Utskotten kan granska nya EU-förslag och avgör i vilka frågor regeringen måste överlägga med dem under pågående förhandlingar.

²⁷ Se 2006/07:RFR7.

inom ramen för de återkommande skrivelserna från regeringen, kunde erhålla mer sammanhållen och övergripande information om reformering och utveckling av EU:s biståndspolitik. Därutöver gjorde utskottet uttalanden om Europeiska utvecklingsfonden och EG-budgeten, enskilda organisationer och EU-biståndet samt jämställdhetsintegrering i EU:s biståndspolitik.²⁸

Avslutningsvis ska även här pekas på att mer fylliga analyser av till exempel europeiseringens påverkan på utformningen och inriktningen av svensk biståndspolitik finns att tillgå (se Haglund Morrissey 2016), men att redogörelsen ovan begränsats till budgetprocessen och vissa delar av utrikesutskottets behandling av motionsyrkanden.

5 Riksdagens tillkännagivanden på biståndsområdet

Sammanfattning: Under enkammartiden har riksdagen hittills beslutat 65 biståndsrelaterade tillkännagivanden på förslag från utrikesutskottet. De allra flesta biståndsrelaterade tillkännagivanden var eniga och endast tre var s.k. motgångstillkännagivanden (se nedan), dvs. den skarpaste formen av tillkännagivande ur konfliktdimensionens perspektiv. De flesta – ca 70 procent – gällde begäran om budgetrelaterade åtgärder (inte enbart om ökade biståndssatsningar utan även om budgetprincipiella aspekter som till exempel villkoren för u-landskrediter) och begäran om utredningar (både administrativtekniska och större frågeställningar men även mindre krav, till exempel på parlamentarisk förankring av vissa utredningar). Därtill återfinns bara ett utskottsinitiativ och ett negativt tillkännagivande bland de biståndsrelaterade tillkännagivandena. Jämfört såväl med utrikesutskottets samtliga tillkännagivanden som riksdagens alla tillkännagivanden – vilka blivit mer och mer politiserade sedan 2010 – lyser tunga och konfliktfyllda biståndsrelaterade tillkännagivanden med sin frånvaro. Det sista så kallade motgångstillkännagivandet med biståndskoppling beslutades i april 1988, sedan dess har riksdagen beslutat över tusen motgångstillkännagivanden på andra områden. Även oansenliga tillkännagivanden på biståndsområdet är sällsynta, sen till exempel januari 2006 har endast ett enigt tillkännagivande beslutats (jämfört med ca 1 480 stycken för riksdagens samtliga områden).

²⁸ Se bet. 2007/08:UU2 s. 58ff. Uttalandena formaliserades inte (t.ex. via ett tillkännagivande) utan utgör ett exempel på s.k. mjuka tillkännagivanden, se Larue 2015 s. 97 ff.

En vanlig form av riksdagsbeslut är tillkännagivanden, de utgör så kallade uttalanden av konstitutionellt icke-bindande slag, ofta i form av en begäran eller en uppmaning riktad till regeringen om att exempelvis utreda en fråga, ta fram ett lagförslag eller genomföra en specifik åtgärd. Vad gäller formen för riksdagens beslut konstaterade²⁹ Grundlagberedningen att något hinder för riksdagen att fatta så kallade principbeslut eller beslut i form av riktlinjer, uttalanden och dylikt inte fanns. En sådan mer obestämd beslutsform kunde enligt beredningen ofta vara ändamålsenlig, bland annat på så sätt att den gör det möjligt för riksdagen att pröva större frågor på ett tidigt stadium innan möjligheterna att variera ställningstagandenas innehåll har begränsats genom omfattande förarbeten. Beslut av detta slag var enligt Grundlagberedningen inte rättsligt bindande men kunde givetvis alltefter omständigheterna medföra en ”politisk” bundenhet. Sådana beslut fattas i form av så kallade tillkännagivanden (Eka m.fl. 2012 s. 35f).

Någon författningsreglering när det gäller tillkännagivanden och deras innebörd finns inte. Regeringen är formellt inte rättsligt bunden att tillgodose ett tillkännagivande men utgångspunkten enligt konstitutionell praxis är att den bör göra det. I svenskt parlamentariskt liv har tillkännagivandena således en mer politisk³⁰ än rättslig betydelse. Om regeringen inte har för avsikt att tillgodose riksdagens önskemål bör den enligt samma praxis underrätta riksdagen samt ange skälen för detta. Riksdagen kontrollerar varje år vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av tillkännagivandena. Detta då regeringen enligt 9 kap. 8 § riksdagsordningen årligen ska lämna en skrivelse (kallad skrivelse 75) med en redogörelse för vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av de riksdagsskrivelser den mottagit.

Tilkännagivanden är intressanta då de utgör en typ av riksdagsbeslut som är riksdagens egna och som inte grundar sig på förslag från regeringen. Även om riksdagen formellt kan fatta egna lag- eller budgetbeslut på förslag av ett utskott (s.k. utskottsinitiativ, se Hajdarevic & Larue 2021) så är sådana förslag synnerligen sällsynta och i princip alla lag- eller budgetbeslut föreslås av regeringen. Några förslag till tillkännagivanden lämnas aldrig av en regering utan dessa väcks av riksdagsledamöter – företrädesvis oppositionspartiernas – antingen under den allmänna motionstiden eller i samband med följdmotionstiden på en proposition

²⁹ Se SOU 1972:15 s. 101.

³⁰ Ett bra exempel är tillkännagivandet från 2014 om att det kommunala vårdnadsbidraget skulle behållas (bet. 2014/15:SfU3). Ändå föreslog regeringen 2015 att bidraget skulle avskaffas (prop. 2014/15:147), vilket en riksdagsmajoritet godkände (bet. 2015/16:SfU8) sedan två av oppositionspartierna bakom tillkännagivandet hade ändrat åsikt i frågan.

eller en skrivelse från regeringen. I forskningslitteraturen³¹ har olika slags tillkännagivanden – motgångs- och ävenså kallade negativa (se nedan) – identifierats. Alltjämt är en hel del tillkännagivanden eniga (ca 30–40 procent under de tre senaste valperioderna) men innan dess var en klart övervägande del av dessa beslut eniga, till exempel var mellan 70–80 procent av tillkännagivandena eniga på 70-talet och fram till valet 2002 låg till enighetsgraden alltjämt kring ca 60–70 procent. Nedgången vad gäller andelen eniga tillkännagivanden tycks huvudsakligen sammanfalla i tid med upptakten av de borgerliga partiernas dåvarande allianssamarbete (som bildades under sommaren 2004).

Ett motgångstillkännagivande är ett tillkännagivande som antagits utan regeringspartiers stöd.³² Ett negativt tillkännagivande har definierats³³ av KU som en begäran om att regeringen bör avstå från att vidta åtgärder. Således räcker det inte att riksdagen uttrycker en annan – eller motsatt – politisk ståndpunkt än regeringen. Sådana beslut skulle snarare kunna benämnas som semi-negativa tillkännagivanden då de innehåller ett politiskt ställningstagande som på ett tydligt sätt går emot regeringens uttalade politik. Utöver dessa två olika slags negativa tillkännagivanden finns villkorade negativa tillkännagivanden, det vill säga där riksdagen begär att regeringen avvaktar med en åtgärd tills ett krav uppfyllts, till exempel att en utredning slutförts.³⁴

Nedan ges en kortare sammanfattande beskrivning av de ovannämnda 65 tillkännagivanden uppdelade på deras materiella innehåll. I tabell 1 återfinns en indelning i elva kategorier av såväl dessa 65 biståndsrelaterade som utrikesutskottets (UU) hittills samtliga (162 st.) tillkännagivanden. Här beaktas främst vilken typ av åtgärd från regeringen som riksdagen begärt. I litteraturen (se Larue 2015 s. 115 f.) har en tidigare klassificering gjorts och denna har vidareutvecklats inför denna underlagsrapport. En annan aspekt är att kategorierna innebär olika svårighetsgrad i riksdagens begäran. Ett tillkännagivande som till exempel begär att regeringen återkommer med ett lagförslag medför oftast en mer omfattande beredning (och tar således längre tid) än en enklare begäran om t.ex. att återkomma med information till riksdagen eller om att ge ett uppdrag till en myndighet. Även dessa aspekter kan vara värdefulla i analysen av konfliktdimensionen på ett visst område (en utgångspunkt skulle här

³¹ Se Larue 2016 samt Bolin & Larue 2016.

³² Se Bolin & Larue 2016 s. 318 ff.

³³ Se bet. 2014/15:KU20 s. 79.

³⁴ Jfr Larue 2016 s. 291 och 306.

kunna vara att mer avancerade och för regeringen krävande tillkännagivanden antyder att den politiska konfliktnivån är skarpare än om riksdagens tillkännagivanden är enklare till sitt innehåll).

I bilagan återfinns en fullständig sammanställning i kronologisk ordning av samtliga (totalt 65 stycken) tillkännagivanden som riksdagen beslutat med direkt koppling till biståndsområdet samt även en begränsad förteckning av ett fåtal (9 stycken) ytterligare tillkännagivanden där utvecklingssamarbetet med mera berörs ytligt men inte utgör fokus för riksdagens beslut.

Tabell 1: Tillkännagivandenas (tkg) materiella innehåll – antal (*andel*)

Kategorier på tkg:s innehåll	Bistånds-tkg	UU:s alla tkg
[a1] budgetåtgärd	27 (41,5 %)	47 (29,0 %)
[a2] internationell åtgärd ³⁵	4 (6,2 %)	39 (24,1 %)
[a3] annan åtgärd ³⁶	4 (6,2 %)	16 (9,9 %)
[b] information till riksdagen	8 (12,3 %)	14 (8,6 %)
[c] uppdrag till en myndighet	1 (1,5 %)	1 (0,6 %)
[d] ändring av förordning	–	–
[e] utredning (inkl. tilläggsdirektiv) ³⁷	18 (27,7 %)	26 (16,1 %)
[f] utredning + ev. lagförslag ³⁸	–	3 (1,9 %)
[g] lagförslag (e.d.) ³⁹	1 (1,5 %)	7 (4,3 %)
[h] oklar begäran ⁴⁰	1 (1,5 %)	8 (4,9 %)
[i] inhämtande av riksdagens yttrande ⁴¹	1 (1,5 %)	1 (0,6 %)

Not: Siffrorna avser tkg tagna under enkammartiden fram t.o.m. den 30 april 2022.

³⁵ Att regeringen ska verka inom t.ex. EU, FN, OECD eller ILO för att driva en specifik fråga.

³⁶ Åtgärder som inte faller under andra kategorier, t.ex. att införa ett handlingsprogram (bet. 2001/02:NU12) eller utse personer till en myndighets råd (bet. 1993/94:SoU27).

³⁷ Inklusivt att överlämna motionsyrkanden till befintliga utredningar, vilket var vanligt förr.

³⁸ En begäran som går utöver villkorlös utredning (dvs. kategori [e]) och rymmer även en anmodan (men inte krav, dvs. kategori [g]) på ett lagförslag (jfr bet. 1991/92:LU24).

³⁹ Även förslag om strategier, reformer eller större åtgärder som kräver omfattande beredning.

⁴⁰ En begäran utan konkret åtgärd och med ett allmänt uttalande, oftast av politisk natur.

⁴¹ Kategorin förekommer inte efter 1994 och gällde då formella förslagspunkter där regeringen beredde riksdagen tillfälle att ta del av vad som anförts i ett visst ämne i en proposition (långt tillbaka i tiden inhämtade regeringen riksdagens yttrande inför ändringar i kungörelser).

I ca 99 procent av fallen hade inte riksdagen någon synpunkt/invändning men tillkännagav ändå detta.

5.1 Budgetrelaterade tillkännagivanden

En stor andel (cirka 42 procent) av riksdagens 65 tillkännagivanden som gäller biståndsområdet innehåller en begäran om en budgetrelaterad åtgärd [a1]. Nästan hälften av dessa budgetrelaterade beställningar kom under 1970-talet (och resten kom under 1980-talet och början av 1990-talet). Dessa gällde inte bara begäran om ökade budgetmedel – för till exempel insatser för flyktingar genom Frikyrkan Hjälper genom Sydvietnamesiska buddistkyrkor, höjningen av bidraget till enskilda organisationer samt utrikesutskottets enda utskottsinitiativ om ytterligare insatser för svältdrabbade länder (se avsnitten 52, 57 samt 53 i bilagan) – utan för det mesta frågor som gällde större och principiella aspekter av biståndsbudgeten. Några exempel på dessa aspekter är tillkännagivandena om ytterligare uppmjukning av villkoren för nya u-landskrediter från Sverige, om möjlighet att pröva avskrivning av amorteringar på gamla utvecklingslån, om riktlinjerna för ländervalet i det svenska bilaterala utvecklingsprogrammet samt om överväganden kring eventuella förstärkningar av Sidas administration för biståndet (se avsnitten 59, 54 samt 56 i bilagan).

I likhet med såväl utrikesutskottets (det vill säga inte bara de biståndsrelaterade) som riksdagens samtliga tillkännagivanden så minskade antalet budgetrelaterade tillkännagivanden kraftigt efter budgetprocessens omläggning vid mitten av 1990-talet. Det sista budgetrelaterade tillkännagivandet på biståndsområdet togs i april 1993 och gällde en uppmaning till regeringen att överväga en höjning av det svenska bidraget till FN:s utvecklingsfond för kvinnor, UNIFEM (se 6.10 i bilagan).

Cirka 60 procent (16 av 27) av de budgetrelaterade tillkännagivanden var eniga, vilket ungefär motsvarar enighetsgraden för samtliga 65 st. biståndsrelaterade tillkännagivanden (som ligger på 63 procent). En annan iakttagelse är att *samtliga* tre motgångstillkännagivanden som beslutats på biståndsområdet gällde just begäran på att regeringen skulle vidta budgetrelaterade åtgärder, se mer om detta i avsnitt 5.7 och 6.2 nedan.

5.2 Tillkännagivanden om utredningar

Den näst största kategorin (ca 28 procent) av tillkännagivandena på biståndsområdet är riksdagens begäran om olika former av utredningar, det vill säga kategori [e]. Även om dessa beställningar är mer jämt spridda

över hela enkamartiden togs de flesta (15 av 18) tillkännagivandena med krav på utredningar mellan 1984 och 1999. Dessa uppmaningar hade skilda omfång och fokus. Vissa var mer administrativt-tekniska och begränsade i sin karaktär, till exempel frågan om att successivt ersätta lokalanställda med utsända handläggare för kvinnobiståndet ytterligare eller en översyn kring fördelningen av kostnader på sak- respektive förvaltningsanslag (se 6.20 och 6.17 i bilagan). Andra utredningsbegäran gällde större frågeställningar och innehöll krav på parlamentarisk förankring, till exempel översynen av u-krediterna och andra kreditinstrument från bistånds-politisk synpunkt samt översynen av det multilaterala biståndet (se 6.23 och 6.25 i bilagan). Ett annat exempel på en större utredning av översynen av konsekvenserna av EG-samarbetet på biståndsområdet (se 6.9 i bilagan).

Andelen av tillkännagivanden med begäran om utredningar eller översyner har varierat över tid, såväl vad gäller utrikesutskottets som riksdagens samtliga tillkännagivanden. Dessa så kallade villkorslösa utredningar – det vill säga kategori [e] – var vanligast under 1970-talet samt 1980-talets första hälft (och utgjorde då cirka 30 procent av riksdagens alla tillkännagivanden). De sista av utskottets utredningstillkännagivandena på biståndsområdet togs i december 1999 och gällde uppmaningar till regeringen om tre olika översyner (dels av systemet med bemyndiganden inom biståndet, dels av en förstärkning av utvärderingsverksamhet utanför biståndsförvaltningen, dels över de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet inklusive en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer) i ljuset av en granskning som hade utförts av dåvarande riksdagens revisorer (se 6.5, 6.6 och 6.7 i bilagan).

Två tredjedelar (12 av 18) av utrikesutskottets utredningstillkännagivanden var eniga, vilket motsvarar ungefär enighetsgraden för samtliga 65 st. biståndsrelaterade tillkännagivanden (63 procent).

5.3 Tillkännagivanden med begäran om information till riksdagen

Cirka 12 procent av utrikesutskottets tillkännagivanden på biståndsområdet gällde en begäran om information till riksdagen, det vill säga kategori [b]. Några exempel på dessa uppmaningar gällde dels arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna (se avsnitt 1 i bilagan), dels arbetet i Världsbanken och IMF och de svenska prioriteringar i detta arbete (se bilagans avsnitt 4), dels situationen och utvecklingen för

mänskliga rättigheter och demokrati i mottagarländerna för svenskt bistånd (se avsnitt 8), dels biståndet genom folkrörelser och enskilda organisationer och dess användning samt fördelning över sektorer (se 15 i bilagan), dels resultatvärdering av måluppfyllelsen i stort av det svenska utvecklingsarbetet i relation till svenska biståndspolitiska målsättningar (se 43), dels planeringen av biståndsinsatser i nya mottagarländer (se 64 i bilagan). Sex av totalt åtta tillkännagivanden var eniga (och de två övriga var blocköverskridande).

5.4 Tillkännagivanden med begäran om internationella åtgärder

Denna kategori av tillkännagivandena är – naturligt nog – utrikesutskottets näst vanligaste sett till utskottets alla (162 stycken) tillkännagivanden under enkammartiden. Vad gäller utskottets 65 biståndstillkännagivanden innehåller ”endast” fyra av dessa en begäran om internationella åtgärder. Dessa gällde dels att regeringen i förhandlingarna om EG-medlemskapet borde verka för subsidiaritetsprincipen ska gälla inom biståndsområdet (se 6.13 i bilagan), dels att regeringen skulle – via den nordiska representanten i IDA:s exekutivstyrelse – verka så att IDA:s utlåning skulle utformas i enlighet med svenska grundläggande biståndsprinciper och på grundval av sedvanliga ekonomiska kriterier (se 6.46 nedan), dels att regeringen – i dialog med ett biståndsmottagarland – borde lägga ökad tonvikt vid demokratimålet (se 6.35), dels att regeringen skulle se till att den nationalkommitté som förberedde det svenska deltagandet i FN:s befolkningskonferens 1974 tog hänsyn till vissa överväganden och synpunkter från riksdagen (se avsnittet 60 i bilagan). Tre av fyra av dessa tillkännagivanden var eniga.

5.5 Tillkännagivanden med begäran om andra åtgärder

Utöver de fyra ovannämnda kategorierna (som omfattar nästan 90 procent av utrikesutskottets tillkännagivanden på biståndsområdet) finns nio tillkännagivanden som gäller andra åtgärder från regeringen, som till exempel en begäran att ge en dåvarande utredning (den s.k. flyktingberedningen) parlamentarisk representation (se 6.55 i bilagan) eller att regeringen skulle presentera en ny Afrikastrategi för riksdagen (se 6.2 nedan). Andra typer av övriga tillkännagivanden var inriktade på

organisatoriska förändringar inom myndigheter, till exempel begärde riksdagen våren 1982 att regeringen skulle pröva möjligheterna att inom Sida tillsätta ett samråd om kvinnobistånd (för att förbättra planering, genomförande och utvärdering av svenskt bistånd till u-ländernas kvinnor) och hösten 2003 att regeringen skulle inrätta en sammanhållande, samordnande och pådrivande funktion för PGU-politiken (se avsnitten 42 och 3 i bilagan).

5.6 Ett negativt tillkännagivande och ett utskottsinitiativ

Såvitt har kunnat fastställas här har utrikesutskottet – bland sina förslag till biståndsrelaterade tillkännagivanden – endast lämnat ett negativt tillkännagivande och ett utskottsinitiativ. Bägge tillkännagivanden var oeniga (även om utskottsinitiativet var blocköverskridande och stöddes av alla partier utom dåvarande Folkpartiet, se nedan). Det negativt formulerade tillkännagivandet – som godkändes av riksdagens kammare våren 1984 – gällde att en parlamentarisk utredning om biståndets användning och inriktning inte skulle tillsättas (se avsnitt 38 i bilagan). Utskottsinitiativet togs av riksdagen i december 1974 och gällde en begäran om att regeringen skyndsamt skulle se till att ytterligare svenska katastrofinsatser om 100 miljoner kronor skulle ges till u-länder drabbade av hungerkatastrofer (i en reservation yrkade Folkpartiets ledamöter i utrikesutskottet att ytterligare 500 miljoner kronor skulle anslås till dessa insatser se avsnitt 53).

5.7 Motgångstillkännagivanden

Som nämnts i avsnitt 5.1 ovan gällde de tre motgångstillkännagivanden som beslutats på biståndsområdet budgetrelaterade uppmaningar. Ett gällde medelsramen för u-krediter (se 28 i bilagan). De två andra gällde avslag till medelsram med mera för förmånliga krediter respektive ytterligare uppmjukning av villkoren för de nya u-landskrediter samt avskrivningar av amorteringar på gamla utvecklingslån (se 45 resp. 59 i bilagan). Det sista biståndsrelaterade motgångstillkännagivandet (om medelsramen för u-krediter) beslutades i april 1988. Som jämförelse kan här nämnas att riksdagen sedan dess (dvs. fr.o.m. maj 1988 t.o.m. april 2022) hade beslutat om 1 030 motgångstillkännagivanden (varav 13 stycken efter beredning och förslag från utrikesutskottet – men alltså

inga på biståndsområdet). Därutöver kan i sammanhanget kort nämnas att även mer anspråkslösa och eniga tillkännagivanden på biståndsområdet inte varit vanliga den senaste tiden (se även avsnittet 6.2 nedan). Sedan till exempel januari 2006 har endast ett (enigt) sådant tillkännagivande beslutats. Under samma tid har riksdagen på förslag från utrikesutskottet beslutat om 21 ytterligare tillkännagivanden på utskottets andra ämnesområden än biståndet (och som jämförelse kan här nämnas att om riksdagens alla utskott räknas in har totalt 1 484 tillkännagivanden beslutats fr.o.m. januari 2006 t.o.m. april 2022).

6 Konfliktnivån i biståndsfrågorna under enkammartiden

Sammanfattning: Konfliktnivån i biståndsfrågor har varierat påtagligt under enkammartiden. Sett till de två dimensionerna som här analyserats framträder en bild där konfliktnivån i riksdagen sammantaget kan anses som komplex och i huvudsak måttlig. Sett till den *första dimensionen* – det vill säga skillnader på biståndsbudgetens storlek mellan oppositionspartierna och regeringen – har konfliktnivån vuxit påtagligt sedan 2018 men även blivit mer likriktad. Innan dess fanns såväl (långa) perioder med begränsade eller nästan inga skillnader som en period (ca 1996 – ca 2006) med relativt betydande skillnader inte bara mellan regering och opposition utan även mellan oppositionspartierna. Vad gäller den *andra dimensionen* – det vill säga antalet biståndsrelaterade tillkännagivanden och graden av politisering i deras innehåll – har konfliktnivån minskat kraftigt under enkammartiden. De få motgångstillkännagivanden på biståndsområdet var budgetfrågor utan större politisk betydelse som alla beslutades innan 1990-talet. Jämfört såväl med utrikesutskottets samtliga tillkännagivanden som riksdagens alla tillkännagivanden – vilka blivit mer och mer politiserade sedan 2010 – lyser skarpa eller konfliktfyllda biståndsrelaterade tillkännagivanden med sin frånvaro sedan 1988. Även enkla och eniga tillkännagivanden på biståndsområdet är numera mycket sällsynta trots att riksdagen sedan riksmötet 2014/15 kraftigt har ökat antalet tillkännagivanden i flera andra ämnen.

Inom det biståndspolitiska området har riksdagen sedan länge haft två huvuduppgifter. Den ena har gällt beslut om biståndets huvudsakliga inriktning och verksamhetsformer. Den andra har varit att anvisa regeringen anslag för biståndsändamål. Grunden för riksdagens

ställningstaganden i biståndsfrågor har främst utgjorts av regeringens budgetpropositioner. Dessa har även för regeringens biståndspolitik varit de mest centrala dokumenten. På detta sätt är kopplingen mellan biståndets inriktning och budgetprocessen sedan länge väl etablerad. Ett ytterligare uttryck för detta är att särskilda propositioner till riksdagen i biståndsfrågor förekommit ytterst sparsamt. Därutöver har här sammanställts samtliga uppmaningar – tillkännagivanden – som riksdagen beslutat på förslag från utrikesutskottet och som gällde biståndsområdet.

Utifrån den sammanställning som presenterats ovan (främst avsnitten 3 och 5) skymtar preliminära iakttagelser kring hur graden av politisering och konfliktdimensionen skiftat på biståndsområdet sedan 1971.

6.1 Riksdagens biståndsbudget

Följande iakttagelser kan göras vad gäller riksdagens budgetbeslut på biståndsområdet under enkamartiden: För det första ska konstateras att regeringens förslag till nivå på UO7 (eller motsvarande område innan utgiftsområdenas införande) bara ändrats⁴² av riksdagen en enda gång under enkamartiden, det vill säga vid 2015 budget (då de dåvarande Allianspartiernas gemensamma reservation fick stöd i kammarens slutvotering av SD). De två övriga gångerna som riksdagen (2018 och 2022⁴³) stödde en reservation i statsbudgetens rambeslut – och förändrade därmed budgetens innehåll – påverkades inte UO7.

I denna rapport har således utgångspunkten för en analys av graden av politisering i riksdagsbesluten om biståndsbudgeten varit att denna samvarierar med skillnaderna mellan regeringens och oppositionspartiernas sammantagna (mandatvägda) förslag. Sett till denna definition har konfliktnivån visserligen vuxit sedan 2018 men även blivit mer likriktad (se nedan). Som visades i avsnitt 3 ovan var långa perioder under enkamartiden konfliktnivån var gäller UO7:s ramnivå relativt begränsad (även om skillnader fanns). Under en tidigare period (1996–2006) var

⁴² UO7 minskades dock marginellt (1,7 procent) jämfört med t.ex. UO20 respektive UO18 som drogs ned ca 22 respektive ca 20 procent, se bet. 2014/15:FiU1 s. 71.

⁴³ Utfallet i 2022 års budgetprocess är påfallande intressant sett till att två av de tre partier som (efter justering av deras budgetmotionsyrkanden) stod bakom det gemensamma förslag som sedermera utgjorde statsbudgets rambeslut för 2022 hade betydande neddragningar av UO7 i sina budgetmotioner. Samt att dessa två partier tillsammans hade 132 mandat mot det tredje partiets 22 mandat (som inte önskade se någon förändring av UO7, dvs. det som även blev resultatet i det gemensamma förslaget). Det visar den komplexitet som präglar många politiska förhandlingar.

skillnaderna relativt betydande inte minst då dessa fanns såväl mellan regering och opposition som bland oppositionspartier. Flera partier (4–5 stycken) lämnade förslag om ändringar på UO7:s ramnivå under denna period. Sedan 2018 har detta antal krympt till tre (i praktiken två⁴⁴) partier.

En annan noterbar variation (som dock inte är kopplat till rapportens definition av politisering och konfliktdimension) är den som nämns ovan, nämligen att även om konfliktnivån tycks ha ökat sedan 2018 har den även blivit mer likriktad. Denna uniforma konfliktnivå gestaltas genom att det numera finns två större partier som yrkar på kraftiga minskningar av UO7:s anslag jämfört med regeringens förslag samtidigt som de partier som tidigare yrkade på en högre ramnivå för UO7 antingen slutat lämna sådana yrkanden eller kraftigt minskat dem (särskilt från 2015 års budget och framåt). Utifrån det sistnämnda finns det således skäl att nyansera bilden av de påtagligt ökade skillnaderna mellan regeringens och oppositionspartiernas förslag på UO7.

6.2 Riksdagens tillkännagivanden

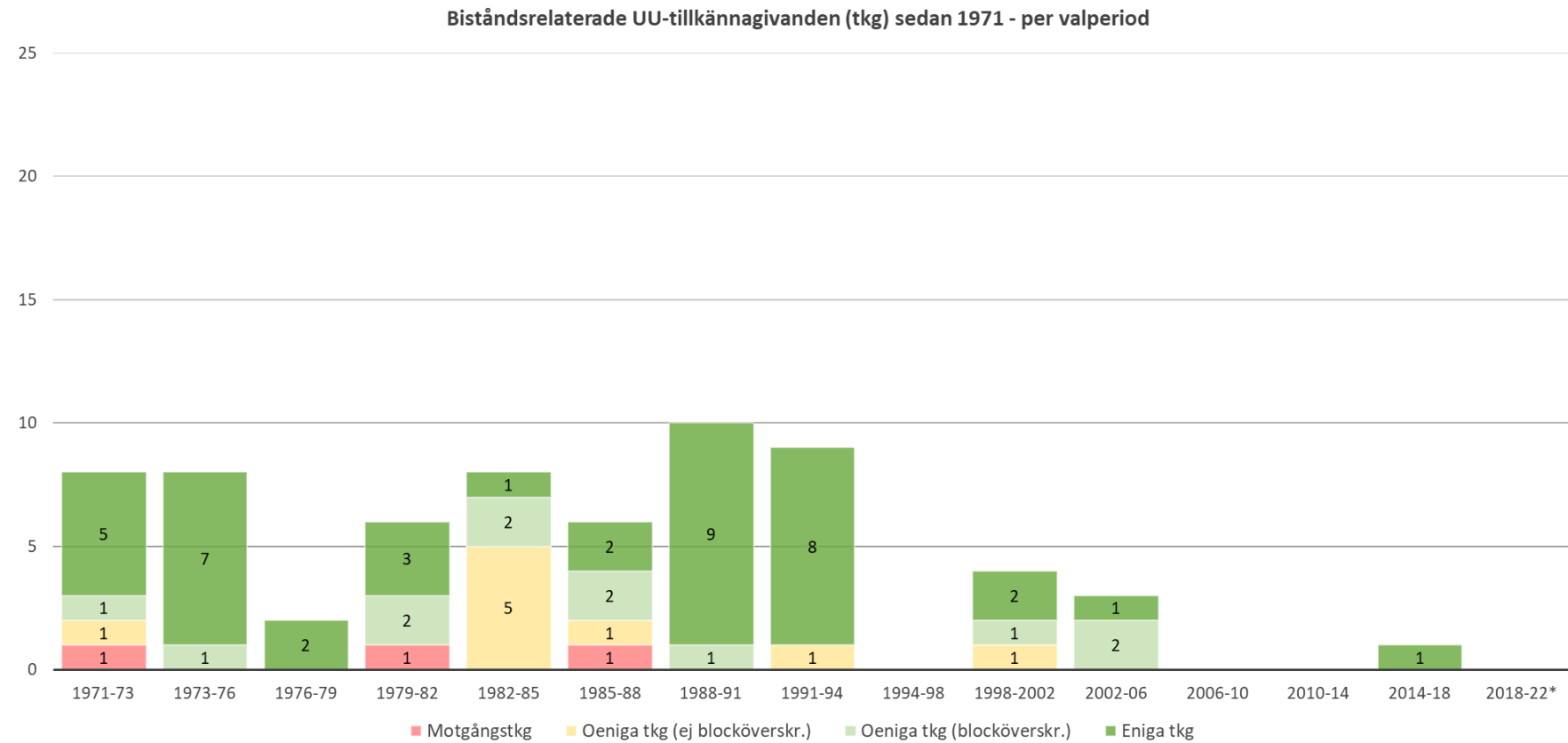
Två iakttagelser kan göras vad gäller riksdagens tillkännagivanden på biståndsområdet under enkammartiden: För det första utgör dessa tillkännagivanden en relativ stor andel (cirka 42 procent) av utrikesutskottets alla tillkännagivanden. Det kan bero på att utskottets beredningsområde inte är – i vart fall ämnesmässigt – så diversifierat. Utskottets områden uppgår (utöver anslagen inom UO5 och UO7) till tre huvudsakliga ämnen, (i) rikets förhållande till och överenskommelser med andra stater och mellanfolkliga organisationer, (ii) internationellt utvecklingssamarbete, samt (iii) utrikeshandel i övrigt och internationellt ekonomiskt samarbete. Utskottet är det som under enkammartiden föreslagit minst antal tillkännagivanden.⁴⁵ Ett skäl till detta kan vara att den särskilda karaktären hos utrikespolitiska frågor samt den konstitutionella arbetsfördelningen mellan riksdag och regering i dessa frågor innebär att formella tillkännagivanden lämpar sig dåligt som instrument för riksdagen.

⁴⁴ Då endast Moderaterna och Sverigedemokraterna lämnar fullstora ändringsförslag. De övriga partier lämnar knappt synbara ändringsförslag (jfr med den ökning på 9 miljoner kronor – på UO7 som uppgick till 44 945 miljoner kronor – som Kristdemokraterna lämnade inför 2018 års budget, se bet. 2018/19:FiU1).

⁴⁵ Om man räknar på hela enkammartiden fram t.o.m. den 30 april 2022 har riksdagen antagit 162 tillkännagivanden på förslag från utrikesutskottet. Det kan jämföras med skatteutskottet respektive försvarsutskottet som också föreslagit få tillkännagivanden, dvs. 231 respektive 289. Andra jämförelsepunkter här är näringsutskottet respektive miljö- och jordbruksutskottet som under samma period har föreslagit 751 respektive 654 tillkännagivanden.

För det andra har såväl antalet biståndsrelaterade tillkännagivanden som graden av politiseringen vad gäller deras innehåll minskat kraftigt över de gångna 50 åren. Dessa tillkännagivanden har oftast varit eniga. Sen valet 1988 och därefter har biståndsområdet inte utgjort en betydande konfliktdimension inom riksdagen, i vart fall inte såvitt har framkommit i denna rapport. Som framgår av avsnitt 5 ovan har antalet tillkännagivanden på detta område i det närmaste avstannat sedan 15–20 år. Inte heller har något motgångstillkännagivande beslutats på biståndsområdet sedan 1988, samtidigt som riksdagen sedan dess har beslutat nästan ett tusen motgångstillkännagivanden (varav 13 efter förslag från utrikesutskottet men alltså inga på biståndsområdet), se figur 3.

Figur 3: Tillkännagivanden på biståndsområdet under enkamartiden



Not: * Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. 30 april 2022. Källa: Egna beräkningar.

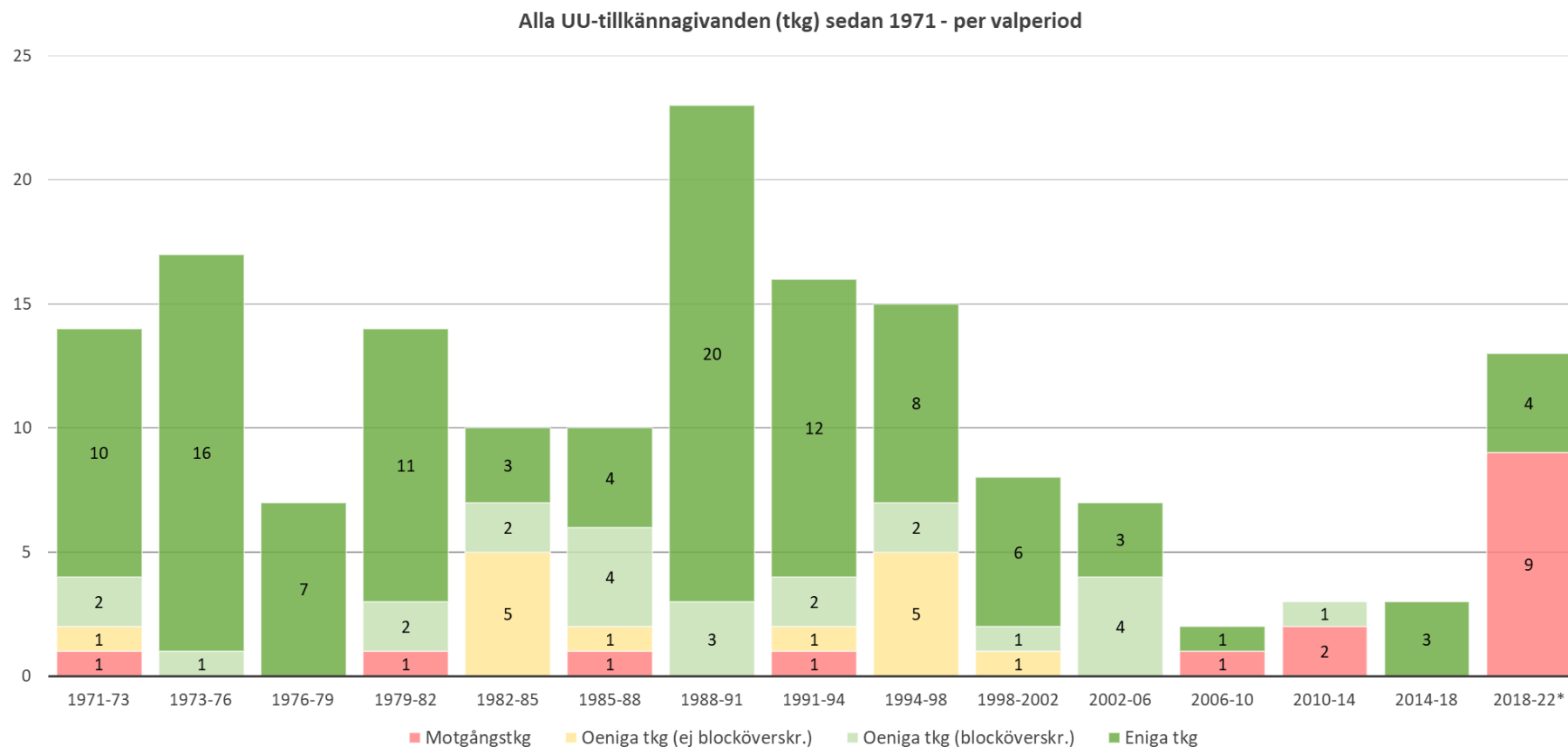
Det ska jämföras med både utrikesutskottets övriga tillkännagivanden och riksdagens samtliga tillkännagivanden (för alla utskott), vilka har blivit mer och mer politiserade.⁴⁶ En annan trend är att antalet tillkännagivanden för alla utskott fr.o.m. riksmötet 2014/15 har ökat efter att ha legat på en – för enkammartiden – relativt låg och stabil nivå under riksmötena 1995/96–2013/14. Ett undantag till denna ökning verkar dock vara utrikesutskottet som inte nämnvärt har ökat sina förslag till tillkännagivanden. Däremot har utskottet följt den allmänna trenden med ett kraftigt tilltagande antal så kallade motgångstillkännagivanden de senaste 15 åren: Som framgår av figur 4 har en majoritet (det vill säga 12 av 21) av utrikesutskottets alla – i och för sig relativt få – tillkännagivanden sedan oktober 2006 utgjorts av motgångstillkännagivanden. Samtidigt som riksdagen under samma period har beslutat ett enda (enigt) tillkännagivande på biståndsområdet. Förändringen är särskilt slående under den nu pågående valperioden: Sedan oktober 2018 och fram t.o.m. den 30 april 2022 hade utrikesutskottet föreslagit 13 tillkännagivanden. Av dessa var drygt två tredjedelar (9 stycken) motgångstillkännagivanden.

Därutöver har utvecklingen för hela riksdagen präglats de senaste 10 åren av en anmärkningsvärd ökning av motgångstillkännagivanden på bred front (även om vissa utskott – särskilt justitieutskottet men även till exempel socialutskottet – har i denna del stått för en oproportionerlig större andel av dessa tillkännagivanden). Under exempelvis det senaste riksmötet 2020/21 riktades hela 171 motgångstillkännagivanden till minoritetskoalitionsregeringen Löfven II, vilket är ungefär 50 procent fler än samtliga motgångstillkännagivanden som riktades till den så kallade Reinfeldt II minoritetskoalitionsregeringen (det vill säga 113 stycken) under dess fyra riksmöten.

En annan viktig aspekt i analysen av tillkännagivanden är hur deras materiella innehåll (se tabell 1 ovan) avviker från utrikesutskottets (UU) alla tillkännagivanden (tkg). Framst fyra viktiga avvikelser framträder: För det första, begärs i endast 6 procent av de biståndsrelaterade tkg (jfr med cirka 24 procent för UU:s alla tkg) en internationell åtgärd från regeringen. Sådana åtgärder är ofta komplicerade då de kräver ett arbete på internationell nivå. För det andra, begärs i cirka 40 procent av tkg:ena med biståndskoppling budgetåtgärder (jämför med cirka 30 procent för UU:s alla tkg), vilka brukar slutbehandlas relativt snabbt av regeringar. För det

⁴⁶ Jfr figuren 4 nedan samt Oscarsson et al. 2021 s.73 för en sammanställning över riksdagens samtliga motgångstillkännagivanden mellan 1971 och 2019/20.

Figur 4: Utrikesutskottets alla tillkännagivanden under enkammartiden



Not*: Uppgifter för valperioden 2018–22 är t.o.m. 30 april 2022. Källa: Egna beräkningar.

tredje, begärs lagförslag – den mest tidskrävande åtgärden – i endast ett biståndsrelaterat tkg (att jämföra med det stora antalet sådana tkg som riksdagen beslutat om inte minst på förslag från andra utskott, till exempel justitieutskottet). För det fjärde, är nästan 28 procent av biståndsrelaterade tkg begäran om utredningar eller tilläggsdirektiv till befintliga utredningar (jfr med ca 16 procent för UU:s alla tkg). Även om sådana uppmaningar – det vill säga kategori [e] – kan vara omfattande för en regering att slutbehandla utgör de den enklaste formen av begäran av de tre mest arbetskrävande, det vill säga kategorierna [e], [f] och [g].

Slutligen är en annan aspekt värd att noteras i sammanhanget, nämligen att de tre motgångstillkännagivanden som beslutades på biståndsområdet var budgetfrågor av mindre politisk betydelse som var tekniska till sitt innehåll samt av begränsad omfattning (en av dessa tre var dessutom resultatet av en lottning, se avsnitt 45 i bilagan). Detta kan jämföras med några av de tolv andra motgångstillkännagivanden som utrikesutskottet föreslagit till riksdagen: Ett av dessa tillkännagivanden gällde en begäran om att regeringen borde utarbeta ett förslag till en nationell sanktionslagstiftning för mänskliga rättigheter (bet. 2020/21:UU10 punkt 5). Ett annat motgångstillkännagivande innehöll krav på att Sverige skulle samarbeta med andra EU-länder i syfte att få fram en global tematisk EU-lagstiftning om individuella MR-sanktioner (bet. 2019/20:UU10 punkt 4). Ytterligare ett – och sannolikt ett av de mest politiska motgångstillkännagivanden som utrikesutskottet föreslagit – var en begäran till regeringen att alla försök från EU-kommissionen att lägga sig i lönebildningen skulle avvisas och att regelverket som omgav kollektivavtalen måste bli starkare (bet. 2013/14:UU10 punkt 13). Ett sista exempel skulle kunna vara riksdagens uppmaning till regeringen att den borde klargöra i ett svar till Internationella domstolen att användning av kärnvapen inte skulle stå i överensstämmelse med internationell rätt (bet. 1993/94:UU19 punkt 1). I närtid har riksdagen på förslag från utskottet även tillkännagett regeringen att den bör uttala en tydlig Natooption i sin säkerhetspolitiska linje (bet. 2021/22:UU11 punkt 4) samt att den bör utse en parlamentarisk kommitté för att utvärdera Sveriges samlade insats och närvaro i Afghanistan.

6.3 En komplex men i huvudsak måttlig konfliktdimension

Graden av politisering på biståndsområdet under enkammartiden har varierat påtagligt. Sett till de två dimensionerna som analyserats ovan framträder en bild där konfliktnivån i riksdagen sammantaget kan anses som komplex men i huvudsak måttlig.

Sett till den första dimensionen – det vill säga skillnader på biståndsbudgetens storlek mellan oppositionspartierna och regeringen – har konfliktnivån vuxit påtagligt sedan 2018 men även blivit mer likriktad. Innan dess fanns såväl perioder med begränsade eller inga skillnader som en period (ca 1996–ca 2006) med relativt betydande skillnader inte bara mellan regering och opposition utan även mellan oppositionspartierna.

Vad gäller den andra dimensionen – det vill säga antalet biståndsrelaterade tillkännagivanden och graden av politisering i deras innehåll – har konfliktnivån minskat kraftigt under enkammartiden. De få motgångstillkännagivanden på biståndsområdet var budgetfrågor utan större politisk betydelse som alla beslutades innan 1990-talet. Jämfört såväl med utrikesutskottets samtliga tillkännagivanden som riksdagens alla tillkännagivanden – vilka blivit mer konfliktfyllda sedan 2010 – lyser skarpa eller konfliktfyllda biståndsrelaterade tillkännagivanden med sin frånvaro sedan 1988. Även enkla och eniga tillkännagivanden på biståndsområdet är numera mycket sällsynta trots att riksdagen sedan riksmötet 2014/15 kraftigt har ökat antalet tillkännagivanden i flera andra ämnen. En tänkbar delförklaring, som dock inte analyseras i denna rapport, kan vara att antalet tillkännagivanden på utrikesutskottets och biståndets område minskat som en följd av den ändrade budgetprocessen. Exempelvis beslutades till och med sent 1990-tal de så kallade landramarna av riksdagen som en del av budgeten. Från 1999–2003 ersattes dessa successivt av fleråriga landstrategier som beslutades av regeringen.

En sista iakttagelse som gäller hur dessa två dimensioner förändrats över tid är att de tycks ha utgjorts varandras motsatser. Under den period när konflikterna över biståndsbudgeten var som minst (70-talet och 80-talets första hälft) präglades utrikesutskottets förslag till tillkännagivanden på biståndsområdet av skarpa konflikter med motgångstillkännagivanden och oeniga tillkännagivanden. Under de två perioder som präglas av skarpare konfliktnivå i budgetdimensionen, det vill säga främst nuvarande valperiod (från hösten 2018 till nu) men även perioden mellan 1996 och 2006, var

tvärtom politiseringen av utskottets tillkännagivanden på biståndsområdet bortblåst (i realiteten antogs under dessa perioder nästan inga eller väldigt få tillkännagivanden på biståndsområdet). Sett till de två dimensionerna skulle man kunna säga att konflikten på biståndsområdet sammantaget var störst under 80-talets andra hälft och 90-talets början. Detta skulle i så fall överensstämma med de iakttagelser som Sannerstedt (1992) gjorde efter intervjuer med rikspolitiker (inklusive partiledare, gruppledare och utskottsordföranden) och tjänstemän (utskottskanslichefer) vid riksdagen: "...i biståndsfrågorna strider man om nästan allt. En förklaring till detta förhållande kan vara att biståndsfrågorna gäller riksdagens kompetensområde: det är beslut om budgetanslag. Andra delar av utrikespolitiken gäller regeringens område...//...där uttalar sig riksdagen med stor lyhördhet och försiktighet och oftast enigt." (s. 143).⁴⁷

Konfliktdimensioner inom politiken är svårfångade aspekter. Enskilda frågeställningar eller politikområden kan tillfälligt – eller återkommande (jämför till exempel Bromma flygplats eller kärnkraften) – ställas på sin spets och bli skarpt politiserade. När detta sker kommer nästan oundvikligen flera tillkännagivanden att beslutas (även eniga sådana) och troligtvis kommer även partierna att föreslå ökade (eller minskade) resurser inom dessa områden. De här två studerade aspekterna (budgetbeslut och tillkännagivanden) utgör förvisso formella och kvantitativa men i allt väsentligt vederhäftiga mått på graden av politisering och konfliktnivån (eller avsaknad av dessa) inom ett område. Det är möjligt att en mer utvecklad analys där även en mer detaljerad – och kvalitativt utformad – innehållsanalys av de två ovannämnda typerna av riksdagsbeslut (och ytterligare andra slags beslut) skulle kunna ge en annan och väsentligt mer nyanserad bild av konfliktdimensionen för biståndsfrågorna.⁴⁸

⁴⁷ Även i Jerneck m.fl. 1988 beskrivs att biståndsfrågorna är särskilt konfliktfyllda. Där spekuleras även om skälen till detta: "One could even contend that the members of the Committee [*dvs. utrikesutskottet, förf. anm.*], working within a rather strong consensual culture, deliberately utilize foreign aid issues as a politicizing instrument for the purpose of delineating their respective party positions from the others in a field where political opposition is usually not acceptable. The strong emotional and symbolic values attached to foreign aid may amplify this tendency." (s. 186).

⁴⁸ Men det är inte heller säkert, tvärtom har arbetet med denna rapport stärkt misstanken hos författaren att tidigare forskning kring politisk konflikt (jfr t.ex. Pedersen 1967, Clarke 1998, eller de Wilde 2012) missat möjligheten att använda skillnader mellan oppositionspartierna och regeringens budgetförslag som ett viktigt mått på konfliktnivån.

Referenser

- Bolin, Niklas & Larue, Thomas, 2016. ”Reparlamentariseringen av Sverige? Bruket av och betydelsen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(3), s. 307–337.
- Bull, Thomas & Sterzel, Fredrik, 2010. *Regeringsformen en kommentar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Clarke, Wes, 1998. “Divided Government and Budget Conflict in the U.S. States”, *Legislative Studies Quarterly* 23(1), s. 5–22.
- de Wilde, Pieter, 2012. “Politicisation of the EU Budget: Conflict and the Constraining Dissensus”, *West European Politics* 35(5), s. 1075–1094.
- EBA 2016:06. *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt*. Stockholm: Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik & Svahn Starrsjö, Kristina, 2012. *Regeringsformen: med kommentarer*. Stockholm: Karnov.
- ESV 2009:39. Rapport – Förslag till utvecklad finansiell styrning. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.
- Haglund Morrissey, Anne, 2016. ”Biståndspolitik och utvecklingssamarbete – begränsad europeisering med utrymme för svenskt inflytande” i Silander, Daniel & Öhlen, Mats (red.), *Svensk politik och EU*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Hajdarevic, Asmir & Larue, Thomas, 2021. ”Riksdagsutskottens initiativrätt – oppositionens nya hammare?”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 123(3), s. 471–510.
- Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne & Regner, Göran, 2012. *Grundlagarna – Regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Jerneck, Magnus, Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats, 1988. “Internationalization and Parliamentary Decision-Making: The Case of Sweden 1970–1985”, *Scandinavian Political Studies* 11(3), s. 169–194.
- Larue, Thomas, 2016. ”Om negativa och ’försvunna’ tillkännagivanden”, *Svensk Juristtidning* 101(4), s. 289–320.
- Larue, Thomas, 2015. ”Riksdagens tillkännagivanden till regeringen”, *Svensk Juristtidning* 100(2), s. 95–124.
- Mattson, Ingvar, 2011. ”Finansmakten” i Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.), *Svensk författningspolitik*. Stockholm: SNS Förlag.

- Mattson, Ingvar, 1996. *Förhandlingsparlamentarism: En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund: Lund University Press.
- Oscarsson, Henrik, Bergman, Torbjörn, Bergström, Annika & Hellström, Johan, 2021. *SNS Demokratirapport 2021: Polarisering i Sverige*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pedersen, Mogens N., 1967. "Consensus and Conflict in the Danish Folketing 1945–65", *Scandinavian Political Studies* 2(2), s. 143–166.
- Pettersson, Jan, kommande. "Sweden's Development Policy Since 1990: A Policy Paradigm Shift Waiting to Happen?", *Forum for Development Studies*.
- Ruin, Olof, 2007. *Statsministern. Från Tage Erlander till Göran Persson*. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Sannerstedt, Anders, 1992. *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Ullström, Anna, 2005. *Samarbetskanslierna - Vårtor på, länkar till eller delar av Regeringskansliet? Om den demokratiska styrningskedjan och samarbetskansliernas organisering*. Scores rapportserie 2005:3. Stockholm: Stockholms universitet.

Bilaga – Biståndsrelaterade tillkännagivanden sedan 1971

Nedan redovisas (i omvänd kronologisk ordning) enkammartidens alla 65 biståndsrelaterade tillkännagivanden. Varje tillkännagivande redovisas kortfattat och även regeringens åtgärd som ledde till en eventuell slutbehandling beskrivs. Slutligen redogörs sist i bilagan även för nio ytterligare tillkännagivanden (som dock har en begränsad koppling till biståndsområdet).

Innehåll:

1–4	Tillkännagivanden efter 2000 (4 st.)
5–24	Tillkännagivanden 1990–1999 (20 st.)
25–47	Tillkännagivanden 1980–1989 (23 st.)
48–65	Tillkännagivanden 1971–1979 (18 st.)
66	Ytterligare tillkännagivanden med viss koppling till biståndsområdet (8 st. 1975–2016)

1. Samlad resultatanalys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna

Den 11 november 2016 tillkännagav⁴⁹ en enig riksdag på förslag från utrikesutskottet en önskan om en skrivelse från regeringen med en samlad resultatanalys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna (bet. 2016/17:UU7 punkt 1). Enligt utskottet borde en sådan skrivelse lämnas till riksdagen vartannat år, med början för behandling våren 2018.

Sedan dess har också två skrivelser beslutats av regeringen (skr. 2017/18:188 och 2019/20:91) i enlighet med tillkännagivandet. Skrivelserna beskrev Sveriges utvecklingsarbete och det humanitära biståndet som går via de multilaterala utvecklingsorganisationerna (till exempel FN, EU och Världsbanken). Riksdagen granskade i sin tur bägge skrivelser och konstaterade bland annat att biståndet som kanaliseras genom multilaterala organisationer har ökat väsentligt (från

⁴⁹ Redan i november 2015 hade utrikesutskottet uttalat (bet. 2015/16:UU7) att det vore önskvärt med en samlad resultatanalys av arbetet i de multilaterala utvecklingsorganisationerna och att en sådan skrivelse skulle kunna fokusera på vissa teman eller grupper av organisationer som bedöms som särskilt viktiga för att uppnå målen för Sveriges utvecklingsarbete, men utskottet föreslog aldrig då ett formellt tillkännagivande (istället får utskottsuttalandet betecknas som ett s.k. mjukt tillkännagivande, se Larue 2015 s. 97 f.).

ca 49 procent 2011 till cirka 58 procent 2018). Vid genomgångarna av dessa skrivelser underströk riksdagen dels vikten av regeringens fortsatta aktiva påverkansarbete när det gäller bland annat kvinnors tillgång till mänskliga rättigheter samt sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, dels att det multilaterala biståndet, liksom annat bistånd, ska bidra till riksdagens beslutade mål om att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck (jfr bet. 2017/18:UU22 och 2019/20:UU17). Nämnas kan även att inga ytterligare tillkännagivanden lämnades med anledning av skrivelserna. Även om några följdmotionsyrkanden lämnades i samband med de två nämnda skrivelserna avstyrktes alla yrkanden: Yrkandena handlade 2017 om bland annat ökad transparens i det multilaterala biståndet, om ökad kontroll och uppföljning i multi-bi-stöd och om en samlad resultatredovisning om Sveriges bistånd till konfliktsituationer. 2019 års följdmotionsyrkanden fokuserade bland annat på att Sveriges multilaterala bistånd borde koncentreras till ett lägre antal organisationer, att öka den andel av biståndet som går till humanitära insatser, att Sverige enbart borde ge kärnstöd till organisationer där man har god kontroll och uppföljning samt att regeringen borde återkomma till riksdagen med en redovisning av resultatet av Sveriges engagemang i FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA).

2. En ny Afrikastrategi

Den 7 december 2005 tillkännagav en nästan enig riksdag (alla partier utom C ställde sig bakom beslutet) att de förändringar som ägt rum i Afrika, tillsammans med EU:s och andra internationella åtaganden om ökade biståndsinsatser i Afrika, motiverade att regeringen presenterade en ny Afrikastrategi för riksdagen (bet. 2005/06:UU2 punkt 20). Utskottet konstaterade att det på global nivå föreföll som om millenniemålet om halverad extrem fattigdom år 2015 skulle nås. Alla världsdelar förutom Afrika söder om Sahara beräknas nå upp till detta mål. Andelen fattiga är hög i Afrika och kontinentens andel av världens fattiga växer stadigt. I Afrika söder om Sahara fanns dessutom ungefär 70 % av världens ca 40 miljoner hiv/aidssmittade. För att millenniemålen skulle kunna nås måste en fattigdomsinriktad nationell politik genomföras i de fattiga länderna med stöd från rika länder, organisationer, internationella finansieringsinstitutioner med flera. Utskottet ansåg att de beslut som fattats av G8-länderna, Världsbanken och IMF och som rörde skuldavskrivning till en rad afrikanska länder var av stor betydelse i sammanhanget. Regeringen framhöll i budgetpropositionen för 2006 att

den skulle prioritera Afrika i utvecklingssamarbetet. Afrikas andel av det ökade utvecklingssamarbetet beräknades totalt öka med över en miljard kronor under 2006. Volymerna per samarbetsland förväntades också öka, i vissa fall markant. Budgetstödet kommer att bli mer omfattande, och i flera länder förutsades mer än en tredjedel av utvecklingssamarbetet 2006 kunna kanaliseras i den formen. Det fortsatta utvecklingssamarbetet skulle enligt den dåvarande regeringen inriktas dels på länder med djup strukturell fattigdom, dels på konfliktdrabbade länder där återuppbyggnad står i fokus. Sverige avsåg också att då öka samarbetet med Afrikanska unionen och en rad subregionala organisationer. Utskottet hade redovisat Europeiska rådets beslut i juni 2005 om ett nytt mål, som är ett delmål på väg mot det internationellt överenskomna biståndsmålet på 0,7 % av BNI, där EU som helhet skulle nå en biståndsnivå på 0,56 % av BNI senast 2010. I sitt ställningstagande noterade utskottet att utgångspunkten för den dåvarande svenska Afrikapolitiken var regeringens skrivelse (skr. 1997/98:122) om en förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet samt regeringens uppföljning i departementspromemorian (Ds 2002:36). Trots framgångar på vissa områden kvarstod stora problem med hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar, hunger och fattigdom. På många håll fanns allvarliga konflikter och ett instabilt säkerhetspolitiskt läge.

I mars 2008 överlämnade den dåvarande regeringen till riksdagen sitt förslag till ny Afrikapolitik (se skr. 2007/08:67), som riksdagen sedermera ställde sig bakom (se bet. 2007/08:UU4) även om flera följdmotionsyrkanden avstyrktes.

3. Utvärderingsansvar samt koordinering av PGU

Den 16 december 2003 tillkännagav en oenig riksdag (alla dåvarande partier utom V och C ställde sig bakom beslutet) att regeringen – liksom när den sammanhållna politiken för miljöfrågor och jämställdhet utvecklades – ska klargöra var koordineringsansvaret skall ligga och att den säkerställer att uppkommande målkonflikter kan avdömas på politisk nivå (bet. 2003/04:UU3 punkt 43). Utrikesutskottet delade regeringens uppfattning att ett integrerat synsätt skulle vara riktmärket vad avser politiken för global utveckling samt att den bör ledas genom effektiv resultatstyrning och uppföljning. Regeringen bär inför riksdagen det samlade ansvaret för såväl måluppfyllnad som resultatredovisning. Beaktande att politiken för global utveckling berör samtliga politikområden hade utskottet ingen invändning mot att regeringen, exempelvis på sätt som nämns i propositionen, delegerade ansvar för dess

genomförande. Politikens spännvidd ledde emellertid utskottet att, i likhet med flera motionärer, finna det angeläget att regeringen – liksom när den sammanhållna politiken för miljöfrågor och jämställdhet utvecklades – klargör vart koordineringsansvaret skulle ligga och att den säkerställde att uppkommande målkonflikter kan avdömas på politisk nivå. För att nå framgång med den nya politiken var det således, enligt utskottets mening, avgörande att det fanns en sammanhållande, samordnande och pådrivande funktion. Det borde också eftersträvas att det för respektive politikområde skulle formuleras en strategi för hur den sammanhållna politiken för globalutveckling skulle få genomslag. Utskottet menade även att det var betydelsefullt att åtgärder vidtas för en kompetensutveckling avseende global utvecklingspolitik, liksom skett tidigare avseende insatser för att samstamma politiken inom områdena miljö och jämställdhet.

Som svar på tillkännagivandet beslutade regeringen den 9 december 2004 om en ändring i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet, varvid ansvaret för samordning av frågor som rör genomförandet av politiken för global utveckling lades på Utrikesdepartementet (SFS 1254). Vidare framgår av regeringens återrapportering (se skr. 2008/09:75 s. 37) att ansvaret inom UD för samordningen från den 1 januari 2006 ligger på enheten för utvecklingspolitik (UD-UP) vars huvuduppgift är att bidra till kunskap om globala utvecklingsfrågor och ansvara för den operativa samordningen med uppgift att driva beslutade mål, perspektiv m.m. (se prop. 2002/03:122), att Regeringskansliet under hösten 2004 genomförde en omfattande intern utbildning i syfte att höja kunskapsnivån om politiken för global utveckling samt den nationella strategin för hållbar utveckling, samt att regeringen i mars 2008 beslutade skrivelsen om Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89). I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1 utgiftsområde7) lämnade regeringen förslag till inrättande av den blivande utvärderingsmyndigheten, Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (som sedan inledde sin verksamhet den 1 januari 2006).

4. Skrivelser om arbetet i Världsbanken och IMF

Den 16 december 2003 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att det är angeläget att den med regelbundna intervall redovisar för riksdagen i en särskild skrivelse hur arbetet i Världsbanken, IMF och de regionala bankerna förlöper och vilka de svenska prioriteringarna är (bet. 2003/04:UU3 punkt 37). Enligt utrikesutskottet skulle riksdagen därigenom få möjlighet att delge sina synpunkter på regeringens arbete i

de olika bankerna och finansieringsinstitutionerna. Bakgrunden till tillkännagivandet var enligt utskottet att "...Världsbanken och IMF har förändrat sin verksamhet väsentligt under de senaste åren och anpassat den till en fördjupad förståelse kring vad som är effektivt utvecklingssamarbete och relevanta makroekonomiska åtgärder i fattiga länder". Utskottet uttalade vidare att verksamheten behövde anpassas kontinuerligt till nya rön och förändrade förutsättningar. Utskottet ansåg det därför viktigt att Världsbanken och IMF fortsätter denna förändringsprocess inklusive ett ökat inflytande för utvecklingsländerna.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 4 mars 2004 med hänvisning till att regeringen "...noterar riksdagens önskemål och kommer framdeles att i särskilda skrivelser till riksdagen redovisa hur arbetet i dessa institutioner fortlöper och vilka de svenska prioriteringarna är..." (skr. 2003/04:75 s. 48). Den första skrivelsen beslutade i januari 2005 (se skr. 2004/05:54) och sedan dess har ett flertal liknande särskilda skrivelser beslutats i vilka regeringen redovisat verksamheten i de aktuella institutionerna (se till exempel skr. 2009/10:153, 2011/12:154 och 2013/14:139). Jämför även avsnitt 1 ovan.

5. Översyn av bemyndiganden inom biståndet

Den 7 december 1999 tillkännagav en nästan enig riksdag (alla partier utom M ställde sig bakom beslutet) att en översyn av det dåvarande systemet med bemyndiganden inom biståndet borde göras (bet. 1999/2000:UU2 punkt 68). I översynen borde också formerna för förbättrad information till riksdagen i dessa frågor studeras. Tillkännagivandet gjordes mot bakgrund av förslag från riksdagens revisorer som på eget initiativ hade granskat utvecklingssamarbetet (främst det bilaterala utvecklingssamarbetet och frågor om hur biståndet styrs, genomförs, samordnas och följs upp, se förs. 1998/99:RR9). Revisorerna föreslog att en prövning av ändamålsenligheten i nuvarande utformning av bemyndigandena skulle göras. Utskottet, som i huvudsak delade revisorernas uppfattning om en prövning av systemet för bemyndiganden, var av uppfattningen att systemet lämnade utrymme för förfinade metoder och prognosinstrument (bland annat då utfästelsernas storlek i vissa fall mekaniskt framräknades med hjälp av multiplikatorer).

Tillkännagivandet slutbehandlades den 7 mars 2002 med hänvisning till att "...för det bilaterala utvecklingssamarbetet har en redovisning skett i budgetpropositionen för år 2002..." (skr. 2001/02:75 s. 42).

6. Stärkt utvärdering utanför biståndsförvaltningen

Den 7 december 1999 tillkännagav en oenig riksdag (två reservationer – dels från M, dels från KD, C och FP – fanns i denna del) att regeringen bör ges i uppdrag att se över formerna för hur den utvärderingsverksamhet som finns utanför biståndsförvaltningen kan stärkas och som bland annat också kan beakta de intressen som finns utanför myndigheterna (bet. 1999/2000:UU2 punkt 73). Översynen borde enligt utskottsmajoriteten fokusera på möjligheten att stärka EGDI:s (Expertgruppen⁵⁰ för utvecklingsfrågor) utvärderande funktion. Bakgrunden till det sistnämnda var att riksdagens revisorer (förs. 1998/99:RR9) hade pekat i sitt förslag på möjligheten att ge EGDI en klarare utvärderande roll. Vid en bedömning av revisorernas förslag om en översyn av formerna för en stärkt utvärderingsfunktion menade utskottet att såväl ekonomiska som organisatoriska överväganden måste göras. Utskottet fann därvid att alternativet med att låta EGDI också få en klart utvärderande roll kunde förmodas vara mer kostnadseffektivt än att bygga upp en helt ny organisation.

Tillkännagivandet slutbehandlades med hänvisning till regeringen propositionen om Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122) som antogs den 15 maj 2003. I propositionen (s. 81 ff.) bedömde regeringen att en självständig funktion för utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet behövdes och föreslog att en utredning skulle tillsättas för att överväga lämpliga former för detta. Därtill bedömde regeringen bland annat att Regeringskansliet borde även fortsättningsvis ha tillgång till en internationellt förankrad funktion för analys av globala utvecklingsfrågor (och att EGDI spelar en viktig roll för analys och kunskapsutveckling på området).⁵¹

⁵⁰ EGDI var ett organ inom Regeringskansliet (med sekretariatsfunktion inom UD) med uppdrag att ta fram oberoende studier med hög akademisk standard av utvecklings- och biståndsfrågor. Expertgruppen ingick i kommittéväsendet (UD 1995:E) och tillkallades enligt regeringens bemyndigande den 7 september 1995. EGDI upphörde i december 2008.

⁵¹ I sammanhanget kan nämnas att SINOVA – Börje Nilsson, Maria Norberg, Lennart Widell och Stefan de Vylder – fick i uppdrag av Utrikesdepartementet att dels utvärdera EGDI:s verksamhet, dels genomföra en översyn om former för en förstärkt utvärderingsfunktion inom utvecklingssamarbetet.

7. Sidas samarbete med enskilda organisationer

Den 7 december 1999 tillkännagav en enig riksdag att en mera övergripande översyn över de enskilda organisationernas roll i utvecklingssamarbetet borde göras och att denna borde innehålla en utvärdering av Sidas samarbete med dessa organisationer (bet. 1999/2000:UU2 punkt 75). Även i denna del låg det ett förslag från riksdagens revisorer (förs. 1998/99:RR9) i ämnet som ansåg att utvärderingen bland annat borde innehålla principer för urval och fördelning av medel mellan organisationer samt kopplingen mellan enskilda organisationers benägenhet att söka EU-bidrag och Sidas årliga anslag. Utrikesutskottet menade att de enskilda organisationerna länge hade spelat en betydelsefull roll i utvecklingssamarbetet, bland annat genom att ge uttryck för det breda biståndsenagamentet inom samhället men också på grund av sina komparativa fördelar inte minst vid insatser i odemokratiska stater. Med anledning av revisorernas förslag bedömde utskottet att det fanns behov av att utveckla kriterier för hur många och med vilka typer av ramorganisationer Sida skall samarbeta. Utskottet delade också revisorernas bedömning att det fanns behov av att belysa de enskilda organisationernas benägenhet att söka EU-bidrag.

Tillkännagivandet slutbehandlades med hänvisning till regeringen propositionen om Sveriges politik för global utveckling (prop. 2002/03:122) som antagits den 15 maj 2003. I sin skrivelse 75 våren 2004 (se skr. 2003/04:75 s. 41) anförde regeringen vidare att "...propositionen [dvs. prop. 2002/03:122] 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 fora under det kommande året. Regeringen finner det inte ändamålsenligt att nu göra en specifik utredning av det slag som revisorerna föreslår...". Under det aktuella skrivelsens riksdagsbehandling väcktes inga motioner som gällde det aktuella tillkännagivandet. KU beredde utrikesutskottet möjlighet att yttra sig men det senare avstod. Således får man utgå från att riksdagen accepterade regeringens bedömning att den inte avsåg att fullfölja riksdagens begäran om en särskild utvärdering.

8. Mänskliga rättigheter i mottagarländerna

Den 10 december 1998 tillkännagav en enig riksdag att regeringen årligen ska lämna en redovisning till riksdagen över tillståndet beträffande demokratin och de mänskliga rättigheterna i de länder som mottar svenskt bistånd (bet. 1998/99:UU2 punkt 16). Som grund för tillkännagivandet låg utrikesutskottets tillstyrkan av två kommittémotionsyrkanden från C resp. M. I den första motionen (mot. 1998/99:U204 yrk. 11) anfördes att Sverige bör avhålla sig från att ge omfattande bistånd till länder som inte eftersträvar demokratiskt styrelseskick och att demokratibistånd till diktaturer bör endast kunna ges genom enskilda organisationer. I såväl den första som den andra motionen (mot. 1998/99:U602 yrk. 3) betonades att motionärerna ansåg att regeringens redovisning i budgetpropositionen inte var tillräcklig.

Tillkännagivandet slutbehandlades med hänvisning till att regeringen hade behandlat frågan i budgetpropositionen för 2000 (se prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 7 s. 11).

9. EG-medlemskapets konsekvenser på biståndet

Den 28 april 1993 tillkännagav en enig riksdag att en analys av EG-samarbetet på biståndsområdet samt konsekvenserna härav för Sveriges del vid ett medlemskap borde komma till stånd snarast (bet. 1992/93:UU15 punkt 42). Utrikesutskottet konstaterade då att biståndet var en integrerad del av EG:s verksamhet. I huvudsak bestod EG:s bistånd då av dels stöd till 69 afrikanska, västindiska och Stillahavsländer som var anslutna till den s.k. Lomékonventionen, dels stöd genom andra arrangemang till Central- och Östeuropa och ett antal länder i Asien och Latinamerika, dels stöd till de flesta länder i Medelhavsområdet som inte är medlemmar i EG. Därutöver lämnades ett relativt omfattande livsmedels- och katastrofbistånd. Biståndet inom Lomékonventionen finansierades genom att medlemsländerna gör fleråriga utfästelser till European Development Fund (EDF) och det övriga biståndet finansierades över EG:s ordinarie budget. Inriktningen av EG:s bistånd överensstämde i stort med Sveriges ambitioner på biståndsområdet. Enligt bedömningar som regeringen då hade offentliggjort i skriften "Biståndet och EG" skulle ett svenskt medlemskap i EG inte ge anledning till några principiella betänkligheter vad gäller samstämmigheten med de svenska biståndsmålen. Utskottet delade denna bedömning men ville samtidigt understryka vikten av att Sverige såväl i

förhandlingarna om medlemskap som vid ett eventuellt medlemskap värnar om den hittillsvarande svenska ambitionsnivån på biståndsområdet. Utskottet konstaterade då även följande: ”Under förutsättning att 1 procent av BNI avsätts för bistånd ställs Sverige vid medlemskap inför uppgiften att bereda plats för bistånd genom EG motsvarande ungefär 7 procent av det totala biståndsanslaget. Av Maastrichtöverenskommelsen framgår att en ökad koordinering mellan medlemsländerna på biståndsområdet med avseende på de nationella anslagen kan förväntas i framtiden. Sverige kan enligt utskottets bedömning påverka denna process. Redan i medlemskapsförhandlingarna är det viktigt att Sverige understryker sin syn på biståndsfrågorna. Utskottet har i det föregående redovisat regeringens inställning till frågan om närhetsprincipens giltighet i EG-sammanhang. Vad som anförts i propositionen har inte gett utskottet anledning till erinran. Som framgår av redovisningen pågår inom EG diskussioner om vilken avvägning som skall göras mellan bistånd som en uppgift för gemenskapen och medlemsländernas nationella biståndsansträngningar. Utskottet anser i likhet med vissa av motionärerna att Sverige bör verka för att subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen), skall gälla inom biståndsområdet. Effektiviteten i biståndet gynnas av flera kompletterande organisationsformer. Detta synsätt torde äga aktualitet även för EG:s bistånd. EG:s och medlemsländernas samlade bistånd torde nå de bästa resultaten om de gemensamma programmen tar sig an de frågor där behoven av samlat agerande är störst och de nationella programmen får utvecklas utifrån sina egna förutsättningar. Vad gäller frågan om att krav på demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna skall ställas på mottagarna av EG:s gemensamma bistånd är dessa principer genom överenskommelsen i Maastricht redan inskrivna som grundsatser för EG-biståndet. Som medlem i EG kan Sverige verka för att dessa principer verkställs i praktisk handling. Utskottet konstaterar också att EG genom enhälliga beslut redan har kunnat införa sanktioner mot tredje land när exempelvis brott mot de mänskliga rättigheterna föreligger.”. Utrikesutskottet konstaterade även – med hänvisning till det ovannämnda – att om riksdagens ambition att Sverige skall bli medlem i EG förverkligas får detta effekter också på biståndspolitikerna. Sverige skulle i så fall bidra finansiellt till EG:s gemensamma bistånd. Vidare skulle en viss samordning av den nationella biståndspolitikerna troligen äga rum, något som utskottet då såg övervägande fördelar med.

Tillkännagivandet slutbehandlades med hänvisning till att regeringen i 1995 års budgetproposition redogjorde för den jämförande analys av prioriteringar i EU:s bistånd och i det svenska biståndet som gjorts av en

arbetsgrupp inom Utrikesdepartementet (se prop. 1994/95:100 bil. 4 s. 64 f.). I den aktuella delen av BP för 1995 pekar regeringen ut ett antal sakfrågor som Sverige särskilt bör prioritera i EU-samarbetet.

10. Bidrag till UNIFEM

Den 28 april 1993 tillkännagav en enig riksdag att regeringen borde överväga att höja det svenska bidraget till UNIFEM (bet. 1992/93:UU15 punkt 65). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag till tillkännagivandet var att motioner pekat på att UNIFEM:s verksamhet var viktig och att det var angeläget med ett förstärkt stöd till organisationen. Utskottet uttalade i sitt ställningstagande att UNIFEM – vars långsiktiga uppgift består i att ge kvinnor tillgång till utbildning, krediter, marknader, information och teknologi – har en betydelsefull roll för att kvinnans medverkan och ställning uppmärksammas i programplaneringen i andra multilaterala program.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 17 juni 1993 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1993/94:15 s. 39).

11. Medelsfördelning mellan myndigheter

Den 29 april 1992 tillkännagav en oenig riksdag om en viss omfördelning av medel mellan myndigheter (bet. 1991/92:UU16 punkt 2). Av utskottets ställningstagande framgår att genom denna fördelning överfördes vissa medel som i budgetpropositionen skulle ha ställts till regeringens förfogande till myndigheter med ansvar för konkreta insatser. Således tillfördes BITS och Svenska institutet vidgade resurser. Utrymmet för insatser genom enskilda organisationer genom Sidas stöd ökade och större resurser föreslogs också för multilaterala insatser.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 18 juni 1992 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1992/93:15 s. 30).

12. Landprogrammeringens och sakanslagens roller

Den 22 april 1992 tillkännagav en enig riksdag att regeringen skulle genomföra en översyn av konsekvenserna för det långsiktiga samarbetet med mottagarländerna av fördelningen mellan landramsanslag och

sakanslag (bet. 1991/92:UU15 punkt 20). Beslutet innebar att en motion (mot. 1991/92:U202 yrk. 6) tillstyrktes i vilken motionärerna pekade särskilt ut att riksdagens möjlighet att ha insyn och inflytande över biståndets utformning. Utrikesutskottet delade motionärernas uppfattning att nedskärningar av landramarnas storlek nog måste vägas mot de effekter de kan få på de fattigaste ländernas utveckling. Enligt utskottet var det också väsentligt att omprioriteringar i biståndet inte leder till att riksdagen förlorar nödvändig insyn utan att riksdagen även fortsättningsvis kan utöva sitt inflytande över biståndets utformning.

Tillkännagivandet slutbehandlades endast sju dagar senare när regeringen den 29 april 1992 utsåg en särskild utredare att se över styrnings- och samarbetsformer i det svenska biståndet. Av utredningsdirektiven (dir. 1992:57) framgick bland annat att utredaren borde "...belysa olika möjligheter att säkerställa riksdagens insyn och inflytande över biståndets utformning, samtidigt som regeringen tillförsäkras nödvändig flexibilitet...". Utredaren överlämnade sitt betänkande (SOU 1993:1) i slutet av januari 1993. Efter remissbehandling och på basis av utredningen överlämnade regeringen i mars 1993 en proposition (prop. 1992/93:244) med bland annat förslag till vissa förändringar av anslagsstrukturen för biståndet. Förslaget godkändes av riksdagen (se bet. 1992/93:UU26) även om beslutet inte var enig.

13. Subsidiaritetsprincipen inom biståndsområdet

Den 22 april 1992 tillkännagav en enig riksdag att regeringen i förhandlingarna om EG-medlemskapet borde verka för subsidiaritetsprincipen ska gälla inom biståndsområdet (bet. 1991/92:UU15 punkt 26). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag var att det inom EG pågick diskussioner om vilken avvägning som skall göras mellan bistånd som en uppgift för gemenskapen och medlemsländernas biståndsansträngningar. Utskottet ansåg i likhet med vissa av motionärerna att Sverige bör verka för att subsidiaritetsprincipen (eller närhetsprincipen), d.v.s. att ingen fråga skall avgöras eller hanteras längre upp i en organisatorisk hierarki än vad som är sakligt motiverat, skall gälla inom biståndsområdet. Utskottet betonade att effektiviteten i biståndet gynnas av flera kompletterande organisationsformer och att detta synsätt torde äga aktualitet även för EG:s bistånd. EG:s och medlemsländernas samlade bistånd torde nå de bästa resultaten om de gemensamma programmen tar sig an de frågor där behoven av samlat agerande är störst och de nationella programmen får utvecklas utifrån sina egna förutsättningar.

Tillkännagivandet slutbehandlades i september 1993 med hänvisning (se skr. 1993/94:15 s. 33) till att regeringen i 1993 års budgetproposition hade behandlat frågan om subsidiaritetsprincipen (prop. 1992/93:100 bil. 4 s. 67). I propositionen bedömde det ansvariga statsrådet att såväl EG:s ställningstagande i fråga om principen som formerna för en förbättrad samordning medlemsländerna emellan vad biståndet kommer att utvecklas successivt. Därtill betonade statsrådet att en god balans mellan intresset av ett fortsatt stort nationellt ansvar och engagemang i biståndet och en mer effektiv givarsamordning var en högt prioriterad fråga inför kommande medlemskapsförhandlingar.

14. WHO-universitetet i medicinsk teknologi

Den 22 april 1992 tillkännagav en enig riksdag att regeringen borde anslå 500 000 kronor att utnyttjas på sätt som regeringen avgör för att säkra förlängningen av ett WHO-universitet för medicinsk teknologi till Malmö (bet. 1991/92:UU15 punkt 35). Bakgrunden till beslutet var en motion (från två ledamöter från S respektive M) som tillstyrktes. Av utskottets ställningstagande framgick att även regeringen såg positivt på förslaget och att den till WHO hade framfört att med tanke på universitetets multilaterala karaktär måste en bred och långsiktig finansiering garanteras.

Tillkännagivandet slutbehandlades i september 1993 med hänvisning (se skr. 1993/94:15 s. 33) till att regeringen i 1993 års budgetproposition hade behandlat frågan om WHO-universitetet i medicinsk teknologi (prop. 1992/93:100 bil. 4 s. 102). I propositionen angav det ansvariga statsrådet ett stöd för såväl etablering som en delfinansiering av driften av ett sådant universitet. En förutsättning var dock enligt statsrådet att WHO självt tog ett aktivt ansvar.

15. Bättre redovisning av biståndsmedel till folkrörelser och organisationer

Den 22 april 1992 efterlyste en enig riksdag förbättringar i regeringens redovisning av fördelningen av anslagna biståndsmedel till folkrörelser och andra enskilda organisationer (bet. 1991/92:UU15 punkt 69). Bakgrunden var en motion (C) som med tanke på den betydelsefulla roll folkrörelser och andra enskilda organisationer spelar i svenskt bistånd och de ökade medel som tilldelas dessa ansåg att det vore önskvärt med en redovisning över hur medlen fördelades mellan organisationerna.

Utskottet tillstyrkte motionen och tillkännagav detta behov av förbättring i redovisningen till regeringen.

Tillkännagivandet slutbehandlades i september 1993 med hänvisning (se skr. 1993/94:15 s. 33) till att regeringen i 1993 års budgetproposition hade behandlat frågan om redovisning av anslagsposten Bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer (prop. 1992/93:100 bil. 4 s. 148). I propositionen angavs att det pågick ett arbete dels inom Sida för att förbättra redovisningssystemet, dels mellan UD, biståndsmyndigheterna och SCB för att få fram en bild av fördelning av biståndet på olika ändamål. Statsrådet bedömde att dessa åtgärder successivt skulle tillmötesgå de berättigade kraven på förbättrat informationsunderlag.

16. Stöd till Baltikum, Central- och Östeuropa

Den 12 december 1991 tillkännagav en enig riksdag att regeringen borde ges befogenhet att för bilaterala insatser utnyttja medel som för budgetåren 1990/91 och 1991/92 under anslaget C 1 anvisats för EFTA-fonden (bet. 1991/92:UU17). Bakgrunden till beslutet var bland annat de tre baltiska staternas återvunna självständighet i augusti 1991. Utrikesutskottet uttalade att Sverige genom sina nära kontakter med Baltikum hade särskilda möjligheter att bistå de nya staterna i deras utveckling. Även om förslag om sådana insatser kunde väntas i den kommande budgetpropositionen hade den nyvunna suveräniteten dock aktualiserat en rad mycket akuta behov, till exempel avseende dessa staters uppbyggande av internationella förbindelser, medverkan i internationella organisationer, med mera. För att möjliggöra skyndsamma stödinsatser till bl.a. de baltiska staterna föreslog utskottet, med utnyttjande av sin initiativrätt, att regeringen gavs befogenhet att för bilateralt bistånd utnyttja vissa medel som för budgetåret 1991/92 hade beviljats för multilaterala insatser i Central- och Östeuropa. Därtill uttalade utskottet att regeringen borde ges befogenhet att för bilaterala insatser utnyttja medel som för budgetåren 1990/91 och 1991/92 under anslaget C 1 anvisats för EFTA-fonden. Med hänsyn till de stora och brådskande behov av stöd som utöver i Baltikum förelåg för ytterligare insatser på andra håll i Central- och Östeuropa ansåg utskottet det angeläget att dessa medel kunde tas i anspråk redan under det innevarande budgetåret. Utskottet betonade slutligen att även för Jugoslavien fanns ett betydande behov av stödinsatser och att utskottet utgick från att regeringen noga följer utvecklingen och vidtar förberedelser i syfte att möjliggöra skyndsamma insatser så snart förutsättningar förelåg.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 23 januari 1992 med hänvisning till regeringens beslut om ändring av regleringsbrev för budgetåret 1991/92 för anslaget Bidrag till internationella biståndsprogram (se skr. 1992/93:15 s. 28).

17. Kostnadsfördelning på sak-/förvaltningsanslag

Den 12 december 1991 begärde en enig riksdag en översyn av frågan om fördelningen av Sidas kostnader på sakanslag respektive förvaltningsanslag (bet. 1991/92:UU11). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag till tillkännagivande var en granskning av riksdagens revisorer i frågan om Sidas förvaltningskostnader. Revisorerna påpekade att Sida kunde disponera över biståndsanslaget för att finansiera vissa delar av sina administrationskostnader. Detta innebar enligt revisorerna riksdagens att beslut om förvaltningsanslagets storlek inte blev styrande för dimensioneringen av administrationen. Enligt revisorerna försvårades riksdagens styrning av biståndsadministrationens storlek ytterligare av att sambandet mellan biståndsvolym och personalbehov inte redovisades för riksdagen. Kostnaderna för Sidas administration borde enligt revisorerna framgå av förvaltningsanslaget och sakanslagsanställningar borde utnyttjas med restriktivitet. Enligt revisorerna ankom det på regeringen att meddela särskilda instruktioner till Sida i frågan och kontrollera att reglerna följs. Utskottet bedömde att det var relativt vanligt att sakanslag användes för kostnader av förvaltningskaraktär. Utskottet delade revisorernas syn att om en betydande andel förvaltningskostnader finansieras över andra anslag går det styrande och kontrollerande syftet med ett särskilt riksdagsbeslut om förvaltningsanslaget förlorat. Samtidigt konstaterar utskottet att gränsdragningen mellan vad som anses vara förvaltningskostnader resp. kostnader av annat slag kunde vara svår att dra inom biståndsverksamheten.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 29 april 1992 när regeringen utsåg en särskild utredare att se över styrnings- och samarbetsformer i det svenska biståndet (dir. 1992:57), jfr. även avsnitt 12 ovan.

18. Omedelbara humanitära hjälpinsatser

Den 12 december 1991 tillkännagav en i princip enig riksdag (M hade en s.k. motivreservation⁵² i ärendet) att regeringen bör ta i anspråk vissa reserverade budgetmedel för en förstärkning under innevarande budgetår av anslagsposten Katastrofer med mera inom anslaget C 2 (bet. 1990/91:UU25). Bakgrunden till utrikesutskottets initiativ var ökade humanitära hjälpbehov (för att undsätta flyktingar och svältdrabbade befolkningsgrupper som drabbades av den s.k. Gulfkrisen och dess konsekvenser bland kurderna samt i ett antal krigs- och svältdrabbade områden i Afrika, bland annat Afrikas Horn). I sitt ställningstagande noterade utskottet att det inom ramen för anslaget C 1. Bidrag till internationella biståndsprogram, anslagsposten Internationella utvecklingsfonden (IDA) hade under åren uppstått en betydande reserv genom att IDA inte hade behövt ta i anspråk medel i takt med att budgetering för åtaganden skett. Utskottet hade erfarit att denna reservation kunde reduceras utan att några problem med att infria åtaganden gentemot IDA uppstår.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 30 maj 1991 när regeringen beslutade att 220 miljoner kronor utöver tidigare anvisade belopp skulle disponeras för katastrofbistånd av medel som deponerats i Riksbanken för bidrag till IDA.

19. Ökat bistånd på befolkningsområdet

Den 3 maj 1991 tillkännagav en enig riksdag att regeringen borde avsätta ytterligare medel för insatser inom familjeplanering och mödravård med mera (bet. 1990/91:UU15 punkt 29). Bakgrunden till utskottets förslag var att flera motioner tagit upp befolkningsfrågan och de problem som den snabba befolkningsökningen i u-länderna medförde. En sammanfattande slutsats som utrikesutskottet drog var att framsteg när det gäller ekonomiska reformer och tillväxt urholkas genom en alltför snabb

⁵² En motivreservation är en reservation där förslaget till riksdagsbeslut inte avviker från utskottets förslag men där de som reserverar sig inte accepterar utskottsmajoritetens motivering till förslaget. En sådan reservation kan därför lämnas av ledamöter som delar majoritetens uppfattning i själva beslutets materiella innehåll, t.ex. att en viss motion ska avslås eller att ett lagförslag ska godkännas, men som har helt andra politiska åsikter som skäl för detta beslut. En motivreservation är främst viktig när riksdagen dels anvisar anslag (eftersom motiveringen kan utgöra del av anslagsvillkoren under vilka anslaget får användas), dels stiftar lag (om en sådan reservation innehåller motivuttalanden som senare kan få betydelse i rättstillämpningen).

befolkningstillväxt. Vidare kunde enligt utskottet hög befolkningstillväxt förorsaka stora påfrestningar på miljö och resurshushållning. Omfattande bistånd på befolkningsområdet var därför i hög grad motiverat enligt utskottets uppfattning. Utskottet betonade även i sammanhanget att befolkningsfrågorna borde ses i ett socialt sammanhang. Förbättrad inkomstnivå för de fattiga, förbättrad utbildning, förbättring av kvinnans ställning i familj och samhälle är faktorer som förutom direkta familjeplaneringsåtgärder gynnsamt kunde påverka befolkningsfrågornas utveckling. Mot bakgrund av det ovannämnda förordade utskottet att ytterligare medel för insatser inom familjeplanering och mödravård med mera ställs till förfogande. Utskottet hade erfarit att Sida för innevarande budgetår förfogade över en medelsram om 10 miljoner kronor för insatser på befolkningsområdet inom ramen för Särskilda program samt att genom anslagstekniska förändringar i det dåvarande BP skulle ytterligare 30 miljoner kronor frigöras. Utskottet ansåg att ett riktmärke för omfattningen av bistånd på befolkningsområdet för nästa budgetår inom ramen för Särskilda program bör vara 30 miljoner kronor.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 20 juni 1991 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1991/91:15 s. 29).

20. Utsända handläggare av kvinnobistånd

Den 3 maj 1991 tillkännagav en enig riksdag att regeringen borde säkerställa att frågan om att successivt ersätta lokalanställda med utsända handläggare för kvinnobiståndet ytterligare bör övervägas inom Sida (bet. 1990/91:UU15 punkt 32). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag var två motioner i vilka motionärerna ansåg att handläggarna av kvinnobistånd vid Sidas biståndskontor borde vara utsända handläggare och inte som då var vanligast, dvs. lokalanställda. Detta i syfte att öka tyngd och status i hanteringen av kvinnofrågorna på fältet. Av utskottets ställningstagande framgick att utskottet "...kan inte med säkerhet bedöma i vilken utsträckning utsända handläggare skulle kunna förbättra kvinnobiståndet. De lokalanställda handläggarna av kvinnoinsatser gör enligt vad utskottet erfarit ett uppskattat arbete. Genom det faktum att dessa handläggare ofta är medföljande till andra tjänstemän, har det visat sig att anställningstiderna i många fall blivit kortvariga och personalomsättningen härigenom hög. Detta kan medföra bristande kontinuitet och sämre erfarenhetsuppbbyggnad vid biståndskontoren och på SIDA:s huvudkontor..."

Tillkännagivandet slutbehandlades i oktober 1992 med hänvisning (se skr. 1992/93:15 s. 27) till att frågan hade behandlats i budgetpropositionen för 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 4 s. 79). I propositionen angav föredragande statsrådet endast att "...jag vill i detta sammanhang peka på de goda resultat som uppnåtts med nuvarande förfarande. Det är dock SIDA:s uppgift att, i samråd med respektive mottagarland, avgöra prioriteringar av detta slag."

21. Kunskap om det fransktalande Afrika

Den 3 maj 1991 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att den bör vidta de långsiktiga åtgärder som behövs för att förstärka kunskapen om det fransktalande Afrika (bet. 1990/91:UU15 punkt 48). Utrikesutskottet hade redan förra året konstaterat att kunskapsuppbyggnad om det fransktalande Afrika var betydelsefullt (se avsnitt 22 nedan).

Tillkännagivandet slutbehandlades i september 1993 med hänvisning (se skr. 1993/94:15 s. 32) till att frågan hade behandlats i budgetpropositionen för 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 4 s. 107). I propositionen angav föredragande statsrådet att ett ökat bistånd inte uteslöts och att en regional studie av detta skäl skulle initieras under 1993 för att se över förutsättningarna för ett breddat biståndssamarbete.

22. Kunskap om det fransktalande Afrika

Den 2 maj 1990 tillkännagav en enig riksdag att regeringen borde överväga åtgärder för en långsiktig kunskapsuppbyggnad i det fransktalande Afrika (bet. 1989/90:UU15 punkt 98). Utrikesutskottets förslag innebar ett tillstyrkande av en motion (mot. 1989/90:U204) då utskottet delade motionärens uppfattning om betydelsen av kunskap om fransktalande Afrika. Utskottet konstaterade att svenskt bistånd redan då gick till dessa områden och att ett framtida ökat bistånd inte kunde uteslutas mot bakgrund av de föreliggande behoven. Utskottet ansåg att denna fråga förtjänade att uppmärksammas av i Sverige berörda institutioner, inte minst vad gäller behovet av kunskaper i franska språket.

Tillkännagivandet slutbehandlades i september 1993 med hänvisning (se skr. 1993/94:15 s. 32) till att frågan hade behandlats i budgetpropositionen för 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 4 s. 107), jfr avsnitt 21 ovan.

23. Översyn av u-krediterna med mera

Den 2 maj 1990 tillkännagav en enig riksdag att regeringen borde tillsätta en parlamentarisk utredning för att genomföra en översyn av u-krediterna och andra kreditinstrument från biståndspolitisk synpunkt (bet. 1989/90:UU15 punkt 140). Bakgrunden var krav i en motion (mot. 1989/90:U204 yrk. 8) om en sådan utredning. Utrikesutskottet ansåg generellt att u-kreditsystemet hade visat sig fylla ett ömsesidigt behov men att systemet självfallet kunde förbättras. Utskottet noterade att BITS kommer att utreda frågor som rör garantiordningen i u-kreditsystemet för att utifrån biståndsmässiga utgångspunkter komma fram till en bättre anpassad ordning. Utrikesutskottet ansåg dock att ytterligare analys av BITS u-kreditgivning behövdes. Vad som behövdes granskas var enligt utskottet hur u-kreditgivningen uppfyller sin roll som biståndsinstrument jämfört med andra kreditinstrument. Andra aspekter på kreditgivningen som borde studeras var hur kretsen av mottagarländer skulle kunna få en tydligare låginkomstprofil samt bindningen till Sverige av uppköpen.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 20 december 1990 när regeringen utsåg en särskild utredare med uppgift att utreda kreditinstrumentets roll i det svenska biståndet (dir. 1990:85). Till utredaren knöts en parlamentarisk referensgrupp. Utredaren överlämnade sitt betänkande (SOU 1991:74) i september 1991. Utredningen föreslog en rad modifieringar av u-kreditsystemet, bland annat att systemet skulle omformas från ett garantisystem till ett kreditsystem med svenska staten som kreditgivare. Utredningen diskuterade andra möjligheter (till exempel att komplettera systemet med anslagsfinansierade biståndskrediter). Som ett resultat av utredningen och dess remissomgång lät UD ta fram en rapport (Biståndskrediter som komplement till gåvobistånd) om förutsättningarna för kreditgivning till en bredare krets samarbetsländer. Rapporten ledde till att regeringen föreslog (prop. 1993/94:100) och riksdagen godkände (bet. 1993/94:UU14) från budgetåret 1994/95 ett försök med ett anslagsbaserat låneinstrument, biståndskrediter, för mer betalningssvaga länder.

24. Hemvändande biståndsarbeters erfarenheter

Den 2 maj 1990 tillkännagav en enig riksdag att regeringen skulle bättre ta till vara hemvändande biståndsarbeters erfarenheter (bet. 1989/90:UU15 punkt 151). Bakom förslaget till tillkännagivandet låg ett motionsyrkande (mot. 1989/90:U204 yrk. 63) vars innehåll delades av utrikesutskottet, dvs. beträffande vikten av att ta till vara hemvändande biståndsarbeters

erfarenheter. Enligt vad utskottet erfor då fanns fastlagda rutiner för detta hos Sida, baserat i första hand på avrapportering via biståndskontoren. Detta hindrade enligt utrikesutskottet inte att frågan gavs ytterligare uppmärksamhet. Den utbildningsbyrå som då skulle inrättas inom Sida borde enligt utskottet kunna spela en viktig roll när det gäller att samordna och systematisera den vidare användningen av de erfarenheter som biståndsarbetare förmedlade.

Tillkännagivandet slutbehandlades i september 1993 med hänvisning (se skr. 1993/94:15 s. 31) till att frågan hade behandlats i budgetpropositionen för 1993 (prop. 1992/93:100 bil. 4 s. 155).

25. Översyn av det multilaterala biståndet

Den 19 april 1989 tillkännagav en enig riksdagen att regeringen borde genomföra en parlamentariskt förankrad samlad översyn av det multilaterala biståndet (bet. 1988/89:UU18 punkt 39). Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att flera delar av biståndet hade granskats och utvärderats i närtid: Översyner av biståndet genom enskilda organisationer (SIDA 1985) och katastrofbiståndet (Ds UD 1986:2) liksom en utvärdering av forskningsbiståndet (Ds UD 1985:2) hade utmynnat i att riksdagen beslutat om delvis nya riktlinjer för dessa biståndsformer. En organisationsutredning (Ds UD 1984:1) resulterade i en omorganisation av SIDA. Efter en översyn av biståndsmålen (SOU 1987:28) hade riksdagen beslutat införa ett särskilt miljömål. SWEDFUND:s verksamhet (SOU 1988:4), kultursamarbetet med u-länderna (Ds UD 1987:2) och den statligt finansierade u-landsinformation hade likaledes setts över (SOU 1988:19). Även de nordiska länderna hade då inlett en gemensam utredning om FN:s roll i utvecklingssamarbetet. Den nordiska utredningen beräknas pågå i tre år och hade en parlamentarisk referensgrupp knuten till sig. En parlamentarisk kommitté hade fått i uppdrag att genomföra en översyn av organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet (dir. 1988:72). Med hänsyn till att utvecklingssamarbetet i väsentliga avseenden nyligen setts över och lett till delvis nya riktlinjer fann utskottet det inte rimligt att föreslå tillsättandet av en bred parlamentarisk utredning om hela den svenska biståndspolitik. Däremot ansåg utrikesutskottet att det var motiverat att regeringen något närmare belyser det multilaterala biståndet, som är ett av de få biståndsområden som inte varit föremål för någon separat översyn. Denna utredning borde kunna bedrivas i viss mån parallellt med den nordiska utredningen och dra nytta av de resultat den ger.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat i november 1989 (se skr. 1989/90:75 s. 14) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1989 om regleringsbrev för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklings-samarbete. Vad som rätteligen borde ha angetts i regeringens skrivelse 75 var att regeringen den 13 juli 1989 beslutade att tillkalla en kommitté (dir. 1989:39) för att göra en översyn av det svenska multilaterala biståndet och göra en bedömning av på vilka sätt det bidrar till att uppfylla Sveriges biståndspolitiska mål. Kommittén – som antog namnet Multibistånds-utredningen – överlämnade sitt betänkande (SOU 1991:48) i juni 1991. I betänkandet diskuterade utredningen en eventuell höjning av det svenska multilaterala biståndet till en 40-procentig andel som i de övriga nordiska länderna. Samtidigt framhöll utredningen att avvägningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd måste vara beroende av dels hur biståndsbehoven utvecklas, dels olika biståndsformers och organisationernas lämplighet och förmåga att möta dessa behov.

26. Svenskt spannmål till världsmarknadspriser

Den 19 april 1989 tillkännagav en enig riksdagen att regeringen för det fall världslivsmedelsprogrammet (WFP) väljer att köpa svenskt spannmål skulle detta – fr.o.m. budgetåret 1989/90 – ske till världsmarknadspriser samt att de medel som tidigare överförts till Sida för att täcka merkostnaden mellan världsmarknadspris och svenskt inlösenpris fick användas för täckande av de merkostnader som uppkommer under det dåvarande budgetåret (bet. 1988/89:UU18 punkt 56).

Tillkännagivandet slutbehandlades den 21 juni 1989 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1989/90:75 s. 14).

27. Medel för deltagande i UNTAG

Den 19 april 1989 tillkännagav en enig riksdagen att regeringen borde överföra 100 milj.kr från anslaget C 1, delposten Andra multilaterala bidrag till anslaget C 2, anslagsposten Särskilda miljöinsatser samt att resterande medel som avsatts för ändamålet skulle användas till multilaterala insatser och bilateralt samarbete med Namibia genom främst Sida (bet. 1988/89:UU18 punkt 57). Bakgrunden till riksdagsbeslutet var att FN:s generalsekreterare hade meddelat den svenska regeringen att ett planerat stöd till FN:s Namibiakår (United Nations Transition Assistance Group, UNTAG) med såväl militär som civil personal inte skulle bli av

(på grund av att Sydafrika hade motsatt sig Sveriges tilltänkta medverkan med militär personal).

Tillkännagivandet slutbehandlades den 21 juni 1989 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1989/90:75 s. 14).

28. Medelsram för u-krediter

Den 27 april 1988 tillkännagav en oenig riksdag (endast M, C och FP stod bakom beslutet) i ett s.k. motgångstillkännagivande till regeringen att det var tillräckligt om 370 milj. kr. anslogs för u-kreditgivning nästa budgetår (bet. 1987/88:UU20 punkt 5 mom. 6 - res. 80). Bakgrunden till beslutet var enligt reservationen – som fick bifall i kammaren – de betydande outnyttjade belopp som samlats under denna anslagspost.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 22 juni 1988 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1988/89:75 s. 17).

29. Översyn om beslutsordning med mera för bistånd

Den 27 april 1988 tillkännagav en oenig riksdag (M reserverade sig) till regeringen att den förutsatte att den översyn som UD hade inlett om biståndet till länder utanför programlandkretsen kommer att kunna ge underlag för fortsatta överväganden om beslutsordningen för det framtida utvecklingsarbetet (bet. 1987/88:UU20 punkt 1 mom. 5). I sitt ställningstagande påpekade utrikesutskottet att den då inte hade underlag för att föreslå några förändringar i den ordning som hade vuxit fram. Utskottet anförde även följande: "...det ligger i det internationella utvecklingsarbetets karaktär att riksdagen inte kan ha inflytande över varje enskildhet. I fråga om det bilaterala biståndet har riksdagen förbehållit sig ett avgörande inflytande över valet av samarbetsländer och när avtal om större och långsiktiga projekt ingåtts. Däremot har riksdagen vanligtvis inte velat föreskriva hur landramsmedlen skall användas. Under senare år har ett antal nya anslag och anslagsposter inrättats. Riksdagen har vid deras tillkomst tagit ställning till den allmänna användningen av dem (miljö och markvård, kvinnoinriktat bistånd, u-krediter, betalningsbalansstöd, u-landsforskning med mera) men i huvudsak överlämnat åt regeringen att inom ramen för de grundläggande biståndsprinciperna avgöra till vilka länder detta bistånd skall riktas...//...det kan hävdas att utvecklingen

under senare år medfört att riksdagens inflytande över utnyttjandet av de enskilda anslagsposterna minskat. Detta är delvis en följd av verkligheten i u-länderna själva, med katastrofer och akuta nödsituationer som allt vanligare inslag, men det är också en följd av riksdagens egna beslut som syftat till en mångfacetterad u-landspolitik med nya anslagsändamål och en åtföljande minskning av det landprogrammerade biståndet...”

Tillkännagivandet slutbehandlades den 22 juni 1988 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1988/89:75 s. 17).

30. Resekostnader för Sidas personal

Den 22 april 1987 tillkännagav en oenig riksdag (M hade en reservation) till regeringen att det var rimligt att tjänsteresor som Sidas personal gör som ett direkt led i planeringen och uppföljningen av projektarbetet fortsättningsvis skulle belasta anslagsposten Vissa landprogramkostnader under sakanslaget C 2 och att det för nästkommande budgetår torde behöva högst 3,5 miljoner kronor för sådana resor (bet. 1986/87:UU10 punkt 6 mom. 1). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag till tillkännagivande var den såväl kvantitativa som kvalitativa ökningen av den operativa verksamheten som ställt ökande krav på de administrativa resurserna, vilka till en relativt stor del upptogs av resor till och i mottagarländerna. Enligt utskottet var det naturligt och oundvikligt eftersom besök på projekt och program i mottagarländerna är en del av själva biståndet. Om tjänsteresor företas av en av Sida anlita konsult, belastar kostnaden sakanslaget för det projekt konsulten arbetar med. Om en av Sida anställd tjänsteman besöker samma projekt i motsvarande uppdrag belastar resekostnaden administrationsanslaget. Förfarandet med att tillåta fortsatta tjänsteresor myndighetens personal som ett led i projektplanering och uppföljning borde enligt utrikesutskottet skapa ett visst utrymme för förstärkning av Sidas administrativa resurser. I sammanhanget kan även nämnas att Sida och Statskontoret genomförde en utredning under våren 1987 om bland annat konsultupphandlingen och ett nytt ekonomiadministrativt system på Sida.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 25 juni 1987 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1987/88:75 s. 14).

31. Bekämpning av aids

Den 22 april 1987 tillkännagav en enig riksdag att regeringen skulle begagna alla de möjligheter som står den till buds för att inom ramen för utvecklingsbiståndet och på annat sätt intensifiera kampen mot aids (bet. 1986/87:UU10 punkt 2 mom. 16). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag var ett antal motionsyrkanden som särskilt tog upp bistånd för bekämpning av aids. Utskottet betonade – som påpekades i flera av motionerna – att bekämpningen av aids var en utomordentligt viktig fråga även för det internationella utvecklingssamarbetet. Enligt vad utskottet hade inhämtat var regeringen och Sida beredda att ytterligare utöka de svenska insatserna, bland annat genom medel som ställs till förfogande under anslagsposten Särskilda program. Även andra anslagsposter borde enligt utskottets mening kunna utnyttjas för ändamålet. Utskottet uttalade därtill att kampen mot hiv och aids i många avseenden inte enbart var en fråga om ekonomiska resurser utan att det som därtill framstod som viktigt var enligt utskottet att få till stånd fortsatta attitydförändringar, framför allt i de länder i Afrika som är mest drabbade, så att det blir möjligt att genomföra brett upplagda och effektiva informationskampanjer om motåtgärder.

Tillkännagivandet slutbehandlades den 25 juni 1987 med hänvisning till regeringens utfärdande av regleringsbrev för de anvisade anslagen (se skr. 1987/88:75 s. 14).

32. Översyn av biståndsmålen

Den 22 april 1987 tillkännagav en oenig riksdag (M, C och FP hade en reservation) till regeringen att översynen om biståndsmålen (se avsnitt 33 nedan) även borde omfatta övriga mål (se bet. 1986/87:UU10 punkt 2 mom. 9). Utrikesutskottet uttalade följande: "...utskottet har ...//... föreslagit att regeringen gör en översyn av formuleringen av biståndsmålen: Med anledning av ett antal motionsyrkanden har utskottet därtill gjort uttalanden som berör tillämpningen av demokratimålet. Behovet av insatser som praktiskt kan främja en utveckling mot demokrati har understrukits. Utskottet finner det mot denna bakgrund vara motiverat att den nämnda översynen även omfattar de övriga målen...".

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat i november 1987 (se skr. 1987/88:75 s. 14) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1987 om regleringsbrev för budgetåret 1987/88 för tredje huvudtiteln

C. Internationellt utvecklingssamarbete. Se dock avsnitt 33 nedan för ytterligare information om utredningen om de biståndspolitiska målen (dir. 1987:25).

33. Miljö som biståndsmål

Den 22 april 1987 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att den mot bakgrund av de gångna årens erfarenheter gör en översyn av formuleringen av biståndsmålen i syfte att i dem ge uttryck åt hänsynen till miljön (bet. 1986/87:UU10 punkt 2 mom. 2). Bakgrunden var ett motionsyrkande (1986/87:U209 yrk. 2) om att hushållning med naturresurser och miljö skulle göras till ett biståndspolitiskt mål. Utrikesutskottet konstaterade att de då gällande fyra biståndspolitiska målen hade fastställts i sin nuvarande form för tio år sedan och uttalade därtill: "...sedan dess har riksdag och regering fortlöpande gjort uttalanden om biståndets inriktning som, vid sidan om målen, tjänar som riktmärken för utvecklingssamarbetet. Biståndets innehåll har gradvis förändrats. Betoningen av landsbygdsutveckling, åtgärder mot miljöförstöring, koncentrationen av det landinriktade biståndet på de fattigaste länderna, särskilt i Afrika, är några inslag i denna förändring. Miljö- och markvårdande insatser har numera fått så stort utrymme i det svenska utvecklingssamarbetet att miljöhänsyn i praktiken kan sägas utgöra ett av målen för vårt bistånd...". Enligt utskottet kunde det därför finnas goda skäl för att bekräfta detta förhållande även i formuleringen av de biståndspolitiska målen.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat i november 1987 (se skr. 1987/88:75 s. 14) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1987 om regleringsbrev för budgetåret 1987/88 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete. Vad som rätteligen borde ha angetts i regeringens skrivelse 75 var att regeringen den 14 maj 1987 tillkallade en särskild utredare (dir. 1987:25) för att göra en översyn av de biståndspolitiska målen. I utredarens betänkande (SOU 1987:28) föreslogs att framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön blir ett mål för biståndet. Utredningen hade samrått med en särskilt tillsatt parlamentarisk referensgrupp som ställt sig bakom förslaget. Därutöver innehöll utredningen en diskussion om sambandet mellan miljömålet och de övriga biståndsmålen, samt bakgrundsbeskrivningar av målens tillkomst och av hur miljöhänsyn kommit till uttryck i olika internationella

initiativ och i den svenska biståndspolitiken. Regeringen föreslog (prop. 1987/88:100) ett nytt mål i enlighet med utredningen och riksdagen godkände (bet. 1987/88:UU20).

34. Betalningsbalansstöd

Den 17 april 1985 tillkännagav en oenig riksdag (M, C och FP hade en reservation) att regeringen borde överväga betalningsbalansstödet närmare utformning och redovisa sina slutsatser härav i den då kommande budgetpropositionen (bet. 1984/85:UU12 punkt 11 mom. 4). Tillkännagivandet – som återges nedan i sin helhet – innehåller flera aspekter. Utrikesutskottet bedömde att dess förslag innebar att ett motionsyrkande (1984/85:2419 yrk. 14 om krav på att regeringen skulle lägga fram riktlinjer för användningen av stödet) fick anses besvarat. Utskottet delade regeringens bedömning att det fanns ett behov av att stödja särskilt de fattigaste u-länderna, som ofta befann sig i akuta betalningsbalanssvårigheter på grund av svåra skuldbördor och anförde: ”...ett betalningsbalansstöd som syftar till att bistå dessa länder kan därför vara starkt motiverat. Av den relativt kortfattade beskrivning som ges i propositionen framgår att den nya stödformen skall kunna ges en förhållandevis vid användning. Utskottet finner det naturligt att ett instrument som skall kunna användas i skilda sammanhang och som ännu är oprövat inte från början läses genom långtgående preciseringar. Betalningsbalansstödet är biståndspolitiskt motiverat och bör som sådant självfallet underordnas de fyra biståndspolitiska målen. Det skall stärka berörda länders betalningsförmåga. Det är därför enligt utskottets mening angeläget att konkreta stödoperationer diskuteras med mottagarländerna och i övrigt ges en sådan utformning att de medför en reell förbättring av mottagarlandets situation. Olika former härför är tänkbara. Utskottet ser det som en fördel om det föreslagna betalningsbalansstödet kan utnyttjas så att det om möjligt ger upphov till liknande initiativ även från andra givarländers sida. Skuldbördan för u-länderna är av den omfattningen att ett eller några få små länders insatser inte ensamma kan få avgörande betydelse. Samtidigt finns det anledning att erinra sig att de fattigaste u-länderna, till vilka det svenska betalningsbalansstödet skall rikta sig, inte har ådragit sig lika stora skulder som de något mer kreditvärdiga länderna. Stödet bör i första hand avse skulder till Sverige men bör undantagsvis även få utnyttjas för gemensamma aktioner med andra industriländer. Det kan vidare enligt utskottets mening finnas skäl att ge stödet en sådan utformning och inriktning att det inte bidrar till att undergräva låntagarnas respekt för sina låneåtaganden. En utgångspunkt vid beviljandet av en

kredit bör självfallet vara att låntagaren är inställd på återbetalning av lånet. Utskottet har härutöver för närvarande inga synpunkter på förslaget utan utgår från att regeringen överväger betalningsbalansstödet närmare utformning och redovisar sina slutsatser härav i den kommande budgetpropositionen...”.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat i november 1985 (se skr. 1985/86:75 s. 18) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1985 om regleringsbrev för budgetåret 1985/86 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingsamarbete. Vad som rätteligen borde ha angetts i regeringens skrivelse 75 var att regeringen avsåg att i kommande BP (dvs. i prop. 1985/86:100) återkomma med riktlinjer. Det sistnämnda skedde, även om det framgår av den sistnämnda propositionen att ”...utformningen av dessa stödåtgärder kan inte nu närmare anges...”. Utskottet nöjde sig då (se bet. 1985/86:UU15 s. 104) att erinra om vad den hade anfört i det föregående årets betänkande (dvs. att betalningsbalansstödet skulle vara biståndspolitiskt motiverat och borde som sådant självfallet underordnas de fyra biståndspolitiska målen).

35. Om demokratimålet

Den 24 maj 1984 tillkännagav en oenig riksdag (tre reservationer från M, C respektive FP fanns i ärendet) med anledning av ett antal motionsyrkande som önskade lägga ökad tonvikt vid demokratimålet följande till regeringen: ”...utskottet är av uppfattningen att ett folkligt deltagande i utvecklingsprocessen är en av förutsättningarna för bestående och effektiva resultat av biståndssamarbetet. Det är viktigt att biståndet främjar framväxten av demokratiska samhällsinstitutioner. Avsaknad av demokrati i vår mening i mottagarländerna kan dock ensamt knappast vara ett skäl för en omprövning av biståndet, Sverige har sedan lång tid biståndssamarbete med länder med skilda politiska system. Vi möter ofta samhällslösningar som inte har någon motsvarighet i Västvärlden, De främsta hindren för vårt utvecklingssamarbete har ofta andra orsaker än de politiska system olika regimer kan ha valt. Något enkelt samband mellan biståndets effektivitet och politiskt system i mottagarlandet föreligger enligt utskottets mening knappast. Biståndssamarbetet måste omprövas med länder som bedriver anfallskrig och systematiskt kränker mänskliga rättigheter, heller det vidare i motion 966. Riksdagen har vid flera tidigare tillfällen lagt fast att allvarliga och långvariga kränkningar av mänskliga rättigheter bör kunna motivera att ett biståndssamarbete omprövas. I fråga om avbrytande av bistånd till länder som bedriver anfallskrig har riksdagen

varit av meningen att allmängiltiga och entydiga regler för sådana fall inte kan fastställas utan att en prövning sist och slutligen måste göras i de enskilda fallen. Riksdagen har också framhållit att biståndet inte bör betraktas som ett utrikespolitiskt påtryckningsmedel. Utskottet anser att dessa uttalanden fortfarande har giltighet. Det är samtidigt uppenbart att ett biståndssamarbete inte kan förbli opåverkat av situationen hos motparten. Det ter sig också naturligt att två parter som har ett långvarigt och nära samarbete borde ha ett gemensamt intresse av att skapa så goda förutsättningar som möjligt för ett fortsatt samarbete. En diskussion om mänskliga rättigheter bör kunna föras med ett biståndsmottagarland inom ramen för ett biståndssamarbete på samma sätt som Sverige mot andra länder påtalar kränkningar av mänskliga rättigheter, utan att detta skall ses som en otillbörlig utrikespolitisk påtryckning. Även valet av projekt och mottagargrupper kan vara av betydelse för att visa vilken vikt Sverige fäster vid skyddet av mänskliga rättigheter...” (bet. 1983/84:UU15 punkt 2 mom. 1).

Tillkännagivandet slutbehandlades i november 1984 (se skr. 1984/85:75) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1984 om regleringsbrev för budgetåret 1984/85 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklings-samarbete.

36. Om landprogrammering

Den 24 maj 1984 tillkännagav en oenig riksdag (en gemensam reservation från M, C, och FP fanns i ärendet) att regeringen borde närmare överväga under vilka betingelser den angivna metoden med flerårsutfästelser och bemyndigande som avser sjunkande bidrag eller landramar bör kunna praktiseras i fortsättningen och huruvida den skulle kunna tillföra landprogrammeringen ökad flexibilitet utan att kravet på långsiktighet och förutsägbarhet överges (bet. 1983/84:UU15 punkt 2 mom. 2). Därvid borde bland annat för- och nackdelar med generella respektive selektiva sänkningar belysas. Även andra metoder att bättre samordna medelsanvisning och medelsförbrukning skulle enligt utrikesutskottet kunna övervägas i sammanhanget. Bakgrunden till tillkännagivandet var att flerårsutfästelserna i landprogrammeringen ibland hade fått till följd att vissa medelsanvisningar stått outnyttjade under längre tid. Detta var enligt utskottet en naturlig men för den skull inte alltid önskvärd följd av den använda metoden, särskilt i en situation då budgetläget hindrade stora ökning av biståndsanslagen. I den då aktuella budgetpropositionen utbad sig också regeringen ett bemyndigande att för de då kommande år i

vissa fall göra utfästelser som avsåg sjunkande bidrag eller landramar. Utskottet föreslog dock att regeringen gavs ett sådant bemyndigande samtidigt som det fanns skäl för den att närmare överväga under vilka betingelser den angivna metoden borde kunna praktiseras (se ovan).

Tillkännagivandet slutbehandlades i november 1984 (se skr. 1984/85:75) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1984 om regleringsbrev för budgetåret 1984/85 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklings-samarbete.

37. Om enskilda organisationer

Den 24 maj 1984 tillkännagav en oenig riksdag (en gemensam reservation från M, C, och FP fanns i ärendet) att regeringen borde närmare överväga möjligheter och begränsningar vid bistånd genom enskilda organisationer (bet. 1983/84:UU15 punkt 2 mom. 3). Bakgrunden var enligt utrikes-utskottet att det kunde finnas ett behov om sådana överväganden – inte minst avseende vissa kapacitetsfrågor – om bistånd genom enskilda organisationer skulle förbli ett väsentligt inslag i Sveriges samarbete med utvecklingsländerna.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat i november 1984 (se skr. 1984/85:75) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1984 om regleringsbrev för budgetåret 1984/85 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete. I själva verket framgår av de två efterföljande budgetpropositionerna (dvs. prop. 1984/85:100 s. 89 och 1985/86:100 s. 79–80) att regeringen på riksdagens uppmaning hade uppdragit åt Sida att verkställa en översyn av de enskilda organisationernas kapacitet att ta emot och förmedla statliga bidrag för biståndsändamål. För uppdraget hade Sida anlitat en särskild översynsgrupp som i rapporten Översyn av enskilda organisationers biståndskapacitet gjort en utförlig genomgång av dessa organisationers biståndsverksamhet och framlagt ett antal synpunkter och förslag. Sida hade därefter i skrivelse i augusti 1985 till regeringen redovisat sina överväganden och slutsatser (med översynsgruppens rapport fogad till skrivelsen). I budgetpropositionen 1985/86:100 noterade välkomnade det föredragande statsrådet Sidas avsikt att vidta de ändringar i gällande riktlinjer för bistånd genom enskilda organisationer som hade föranletts av översynen.

38. Om en biståndsutredning

Den 24 maj 1984 beslutade en oenig riksdag (en gemensam reservation från M, C, och FP fanns i ärendet) ett märkligt – och i det närmaste negativt utformat – tillkännagivande till regeringen. Utskottets ställningstagande löd enligt följande: ”Utskottet har i del föregående behandlat de förslag och synpunkter på biståndets inriktning som framförts i motionerna 534, 966 och 1173. Utskottet är sammanfattningsvis av uppfattningen att de grundläggande principerna för Sveriges utvecklingssamarbete bör ligga fast och att dessa principer inte hindrat en fortgående anpassning av utvecklingssamarbetet till gjorda erfarenheter och nya behov. På ett par områden⁵³ har utskottet föreslagit regeringen en partiell översyn i syfte att utröna möjligheterna till en ytterligare flexibilitet och handlingsfrihet i biståndet. Utskottet finner emellertid inte att tillräckligt klara och välgrundade motiv har framförts för att utskottet skulle vilja förorda en allmän parlamentarisk utredning om biståndets användning och inriktning.” (bet. 1983/84:UU15 s. 32). Den närmaste liggande tolkning av utrikesutskottets ställningstagande är att riksdagen genom tillkännagivande begär att ingen utredning ska göras och att de grundläggande principerna för Sveriges utvecklingssamarbete bör ligga fast, dvs. att regeringen bör avstå från att vidta åtgärder (vilket är också KU:s definition av ett negativt tillkännagivande, se bet. 2014/15:KU20 s. 79).

I formell mening slutbehandlades tillkännagivandet i november 1984 (se skr. 1984/85:75) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1984 om regleringsbrev för budgetåret 1984/85 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete.

39. Om Sidas personalkostnader

Den 24 maj 1984 tillkännagav en oenig riksdag (en reservation från M fanns i ärendet) regeringen att anslagsposten Särskilda program ska minskas med 2,2 miljoner kronor, i förhållande till regeringens förslag och att i stället samma belopp tillförs Sidas myndighetsanslag C 4 i syfte att undvika en neddragning av personalstyrkan och att anslagsposten Särskilda program för budgetåret 1984/85 därmed kommer att uppgå till 177,8 miljoner kronor (bet. 1983/84:UU15 punkt 4.7 mom. 39). Bakgrunden till förslaget var att en delpost under anslagsposten Särskilda program, benämnd Insatsförberedelser och resultatvärdering (som

⁵³ Här avses de tillkännagivanden som beskrivs i avsnitt 35, 36 och 37 i bilagan.

används bland annat när Sida anlitar fackkonsuller för beredning och uppföljning av biståndsinsatser) uppgick det aktuella innevarande året (1984) till 25 milj. kronor samt att regeringen inte hade föreslagit några nya tjänster på Sida under kommande budgetår (dvs. 1985). Av besparingsskäl hade Sida inte heller under de då närmast förflutna åren kunnat medges någon egentlig ökning av personalstyrkan, vilket var skälet till att Sida i stället hade tvingats att i ökande grad anlita konsulter för sin verksamhet som enligt utskottet var förhållandevis dyra.

Tillkännagivandet slutbehandlades i november 1984 (se skr. 1984/85:75) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1984 om regleringsbrev för budgetåret 1984/85 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklings-samarbete.

40. Om en översyn av SAREC:s verksamhet

Den 24 maj 1984 tillkännagav en enig riksdag att regeringen skulle göra en översyn av SAREC:s verksamhet i syfte att bedöma om det finns behov av en ytterligare koncentration av insatserna till de områden som ter sig mest angelägna för fortsatt svenskt utvecklingsbistånd (bet. 1983/84:UU15 punkt 8 mom. 2). Resultatet av regeringens överväganden borde enligt utrikesutskottet kunna föreläggas riksdagen i nästa budgetproposition (dvs. för budgetåret 1985/86). Bakgrunden till var en motion (mot. 1983/84:1553) med förslag om att SAREC skulle prioritera forskning inriktad mot u-ländernas egna naturresurser och som främjar naturkapitalets återställande. I motionstexten nämndes särskilt forskning om ökenspridning och vegetationens betydelse för grundvattnet. Utrikesutskottet konstaterade att det tidigare vid behandling av liknande yrkande hade betonats att SAREC inte hade till uppgift att i egen regi bedriva forskning i u-länderna samt att en grundförutsättning för framgångsrikt stöd (och för SAREC:s verksamhet) på ett bestämt forskningsfält var att detta av u-länderna själva uppfattas som så angeläget att de avdelar egna resurser. Utskottet konstaterade att SAREC inom ramen härför hade emellertid kunnat lämna ett konkret forskningsstöd av det slag som nämnde i motionen till ett flertal u-länder (till exempel ett samarbete om ökenspridning mellan universiteten i Lund och Khartoum) samt att SAREC således redan har sin uppmärksamhet inriktad på detta område. Utskottet ville inte utesluta att SAREC borde lägga ytterligare tonvikt vid dessa angelägna frågor, men att denna fråga, liksom inriktningen av SAREC:s verksamhet i övrigt, borde bedömas i ett något vidare sammanhang.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat i november 1984 (se skr. 1984/85:75) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1984 om regleringsbrev för budgetåret 1984/85 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete. I själva verket angav regeringen i den efterföljande budgetpropositionen (prop. 1984/85:100 bil. 5) att regeringen på riksdagens uppdrag hade låtit påbörja en särskild översyn av SAREC:s verksamhet och att resultatet skulle föreligga sommaren 1985, så att det kunde presenteras för riksdagen i budgetpropositionen avseende budgetåret 1986/87 (dvs. 1985/86:100). I denna sistnämnda proposition sammanfattas resultaten ifrån översynen (Ds UD 1985:2) och konstaterar att remissinstanserna instämmer i stort i översynens olika förslag. Därutöver instämde det föredragande statsrådet i översynens positiva omdöme om SAREC:s verksamhet i denna del (dvs. att forskningsstödet var en viktig del av det svenska biståndet och att det fanns ett behov av mera direkt samarbete med forskningsinstitutioner i u-länderna). Mot denna bakgrund ansåg det föredragande statsrådet att forskningsstödet andel i det svenska biståndet borde öka och angav i propositionen några riktlinjer och prioriteringar för SAREC:s fortsatta verksamhet.

41. Utgiftsbegränsning för utvecklingssamarbetet

Den 15 december 1983 tillkännagav en oenig riksdag (en gemensam reservation från V, FP och C samt en reservation från M fanns i ärendet) att den inte hade något att erinra mot de i propositionen föreslagna åtgärderna på biståndsområdet (bet. 1983/84:UU8). Tillkännagivandet är något udda på grund av att det i sin tur grundade sig formellt på att regeringen hade *berett riksdagen tillfälle att ta del av vad* som anförts i propositionen om utgiftsbegränsande åtgärder rörande internationellt utvecklingssamarbete. Denna *form* av ”avstämning” från regeringen till riksdagen var vanligt förekommande tidigare, främst under slutet av 1980-talet (men den upphörde helt efter 1994). Bakgrunden till propositionen (prop. 1983/84:40) var att regeringen med hänsyn till budgetunderskottet inte bedömde det som möjligt att höja biståndsanslagen i takt med nationalinkomstens utveckling. Regeringen föreslog därför att biståndet nästkommande budgetår skulle bibehållas vid den dåvarande nivån (dvs. 6 595 miljoner kronor).

Tillkännagivandet slutbehandlades i november 1984 (se skr. 1984/85:75) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1984 om regleringsbrev för budgetåret 1984/85 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete.

42. Samråd om kvinnobistånd

Den 5 maj 1982 tillkännagav en enig riksdag att regeringen och Sida skulle pröva möjligheterna att tillsätta ett samråd om kvinnobistånd, för att förbättra planering, genomförande och utvärdering av stödet till u-ländernas kvinnor inom det svenska biståndet (bet. 1981/82:UU20 punkt 4 mom. 4). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag till tillkännagivande var en motion (mot. 1981/82:1720). Utskottet delade motionärernas uppfattning att u-landskvinnornas situation i långt större grad än vad som då var fallet borde beaktas inom ramen för det landprogrammerade biståndet. Utrikesutskottet pekade på att kravet på att u-landskvinnans särskilda situation och behov skulle beaktas även inom ramen för det reguljära, landprogrammerade biståndet inte var nytt utan hade redan slagits fast av statsmakterna (bland annat pekade man på regeringens uttalade avsikt i prop. 1980/81:100 att i kontakterna med mottagarländerna och i planeringen av nya biståndsinsatser stödja integreringen av kvinnorna i produktion och samhällsutveckling). Utskottet uttalade för sin del vidare att "...ytterligare ansträngningar behöver göras för att på ett mer målinriktat sätt omsätta principerna i praktisk behandling.../.../...en beredning för kvinnobistånd skulle kunna skapa tyngd och kraft i det fortsatta arbetet, heter det i motionen. Beredningen föreslås få ställning som rådgivande organ till SIDA:s olika enheter. Utskottet kan dela motionärernas synpunkt att en ökad tonvikt på kvinnor i det reguljära biståndet skulle underlättas om SIDA får tillgång till ett samråd med organisationer och institutioner med intresse och särskild kompetens vad gäller kvinnors roll i samhällsutvecklingen. Ett sådant samråd skulle också ge ifrågavarande organisationer själva ytterligare insikt i biståndsarbetets villkor..."

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat i november 1982 (se skr. 1982/83:75) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1982 om regleringsbrev för budgetåret 1982/83 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete. I själva verket angav regeringen i den efterföljande budgetpropositionen (prop. 1983/84:100 bil. 5 s. 276) att Sida hösten 1982 tillsatte en referensgrupp för kvinnobistånd – Kvinnorådet för Internationellt Bistånd – som ett led i försöken att förbättra biståndet till kvinnor i u-länderna. I rådet finns bland annat representanter för samtliga riksdagspartier. Kvinnorådets främsta uppgift skulle enligt propositionen vara att bidra till att kvinnoaspekter integreras i det allmänna biståndet så att detta når båda könen. Rådet besökte 1982/83 Indien och Bangladesh och höll enligt uppgift i det aktuella BP på att utarbeta en strategi för kvinnobiståndet.

43. Uppföljning, utvärdering och kontroll av det svenska utvecklingssamarbetet

Den 29 april 1981 tillkännagav en enig riksdag att regeringen i nästa års budgetproposition skulle lämna en utförlig redovisning av det utvärderingsarbete såväl om måluppfyllelsen i stort av det svenska utvecklingssamarbetet i relation till våra biståndspolitiska målsättningar och principer som i fråga om enskilda projektinsatser samt av de erfarenheter som gjorts och de slutsatser som kan dras av detta (bet. 1980/81:UU20 punkt 4 mom. 1e). Bakgrunden till utskottets förslag till tillkännagivande var ett antal motionsyrkanden med krav på översyn eller utvärdering av effektiviteten i det svenska utvecklingssamarbetet. Utskottet hade erfarit att Sida vidtagit åtgärder i syfte att åstadkomma en effektivare resultatvärdering samt att UD avsåg att ägna ökad uppmärksamhet åt uppföljning, utvärdering och kontroll av såväl det bilaterala som det multilaterala utvecklingssamarbetet. Med dessa aviserade förstärkta åtgärder önskade utrikesutskottet att avvakta de erfarenheter och synpunkter som kommer fram i samband med regeringens och Sidas intensifierade uppmärksamhet på detta område.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat i november 1981 (se skr. 1981/82:75 s. 25) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1981 om regleringsbrev för budgetåret 1981/82 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete. I själva verket lämnade regeringen i den efterföljande budgetpropositionen (prop. 1981/82:100 bil. 6 s. 37) en relativt utförlig redovisning – med flera exempel – av SIDA:s utvärdering av olika biståndsprojekt, främst projektutvärderingar (under budgetåret 1980/81 har ett 30-tal sådana utförts enligt uppgift i det aktuella BP). I propositionen angavs vidare dels att resultatvärderingen i Sidas verksamhet ytterligare hade prioriterats bland annat genom ett nytt handlingsprogram (som slog fast att utvärderingsverksamheten liksom tidigare skulle vara decentraliserad till byråer och biståndskontor), dels att en översyn av rapportering och uppföljning hade gjorts och att ett enhetligt system kommer att införas, dels att det inom Sida hade utarbetats en plan för utvärderingar av stödet till flertalet sektorer i programländerna.

44. Om begränsning av samarbetet med Cuba

Den 29 april 1981 tillkännagav en oenig riksdag (reservation från S) regeringen att det belopp som skulle användas till det breddare samarbetet med Cuba även för nästkommande budgetår borde begränsas till

5 miljoner kronor (bet. 1980/81:UU20 punkt 4 mom. 5g). Som bakgrund till utrikesutskottets förslag låg ett motionsyrkande (1980/81:1206 yrk. 14) med en begäran om att medelsramen för bredare samarbete med Cuba skulle höjas till 20 miljoner kronor. Utskottet hänvisade till dels att det inte hade ansetts något belopp i budgetpropositionen avseende det bredare samarbetet med Cuba, dels att det för Cubas del under senare år hade det belopp som använts för detta samarbete i enlighet med riksdagens anvisningar begränsats till 5 miljoner kronor.

Tillkännagivandet slutbehandlades i november 1981 (se skr. 1981/82:75 s. 25) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1981 om regleringsbrev för budgetåret 1981/82 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete.

45. Avslag till medelsram för förmånliga krediter

Den 29 april 1981 tillkännagav en oenig riksdag (i kammaren bifölls – efter lottning⁵⁴ – en reservation från S) regeringen att avslå regeringens förslag om ytterligare budgetmedel (bet. 1980/81:UU20 punkt 4 mom. 5h - res. 19). Bakgrunden till beslutet – ett s.k. motgångstillkännagivande – var ett motionsyrkande (1980/81:1206 yrk. 20) i vilket det föreslogs att regeringens förslag om en medelsram på 120 miljoner kronor för förmånliga krediter skulle avslås.⁵⁵

Tillkännagivandet slutbehandlades i november 1981 (se skr. 1981/82:75 s. 25) med hänvisning till ett regeringsbeslut i juni 1981 om regleringsbrev för budgetåret 1981/82 för tredje huvudtiteln C. Internationellt utvecklingssamarbete.

⁵⁴ Lottning skedde först sedan votering med rösträkning utfallit med lika röstetal (161 ledamöter för utskottets förslag och 161 för reservationen) och i andra ledet genom att kammarens majoritet (med 162 röster mot 161) röstade mot återförvisning och för att ärendet skulle avgöras genom lottdragning, se kammarens protokoll 1980/81:126 s. 74.

⁵⁵ I sammanhanget kan här nämnas att riksdagen dock antog regeringens dåvarande förslag till totalram för anslaget C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete, varför 120 miljoner kronor fanns tillgängliga som s.k. ofördelad reserv. I en senare proposition (prop. 1981/82:27) föreslog regeringen att den skulle bemyndigas att disponera denna reserv för förmånlig kreditgivning, vilket riksdagen beslutade (se bet. 1981/82:UU12, rskr 1981/82:69) i december 1981.

46. Om IDA:s utlåningspolitik

Den 29 april 1980 tillkännagav en enig riksdag att regeringen att via den nordiska representanten i IDA:s exekutivstyrelse och på annat sätt ta behövliga initiativ för att verka så att IDA:s utlåning skulle utformas i enlighet med våra grundläggande biståndsprinciper och på grundval av sedvanliga ekonomiska kriterier (bet. 1979/80:UU20 punkt 3 mom. 4). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag till tillkännagivande var ett motionsyrkande (1979/80:1133 yrk. 2) om det ovannämnda. Motionärerna fann det även förvånande att budgetpropositionen helt hade förbigått den debatt om IDA:s utlåningspolitik som hade aktualiserats genom att Världsbankschefen – utan hörande av IDA:s styrelse – genom brev till en amerikansk kongressledamot avstängde ett mottagarland (Vietnam) från vidare utlåning från IDA. Motionärerna krävde att regeringen skyndsamt skulle försöka få till stånd en ändring av detta beslut. Utskottet delade motionärernas åsikt att Sverige borde verka för att IDA:s utlåning skulle utformas i enlighet med våra grundläggande biståndsprinciper. Utskottet noterade att den svenska regeringen tillsammans med övriga nordiska länder skarpt hade kritiserat bankens tillvägagångssätt och framhållit att beslut av denna karaktär borde diskuteras i bankens styrelse. De nordiska länderna hade också förklarat att de till skillnad från banken inte ansåg att den ekonomiska situationen i Vietnam är ett hinder för styrelsen att överväga projekt i landet. Även utrikesutskottet fann att bankens tillvägagångssätt förtjänade stark kritik. Beslut som rör fördelningen av IDA:s resurser borde enligt utskottet fattas på grundval av sedvanliga ekonomiska kriterier. Utrikesutskottet, som ansåg att Världsbankens tillvägagångssätt inte fick bli prejudicerande, föreslog att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad utskottet hade anfört med anledning av motionsyrkandet.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1980/81:102) slutbehandlades tillkännagivandet den 12 juni 1980, dock oklart genom vilken åtgärd (regeringens återrapportering innan skr. 1981/82:75 var mindre utförlig än den som följde därefter).

47. Om begränsning av samarbetet med Cuba

Den 29 april 1980 tillkännagav en oenig riksdag (reservation från S) regeringen att det belopp som skulle användas till det breddare samarbetet med Cuba även för nästkommande budgetår borde begränsas till

5 miljoner kronor (bet. 1979/80:UU20 punkt 4 mom. 35). Bakgrunden och utrikesutskottets ställningstagande liknade i allt väsentligt de som återges i avsnitt 44 ovan.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1980/81:102) slutbehandlades tillkännagivandet den 12 juni 1980, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

48. Om principer för biståndets organisation

Den 29 maj 1979 tillkännagav en enig riksdag till regeringen vad utskottet hade anfört i sammanhanget (bet. 1978/79:UU30 punkt 2 mom. 2). Av utrikesutskottets ställningstagande är det dock oklart exakt vilken konkret åtgärd eller medskick som riksdagen begärde. Utskottet tillstyrkte de i propositionen framförda förslagen i fråga om biståndets organisation "... men vill samtidigt – i likhet med vad som skett både i utredningen och i propositionen – understryka att ökad vikt bör läggas vid lednings-, långsiktsplanerings- och utredningsfunktionerna och erinra om nödvändigheten av att det också fortsättningsvis finns en flexibilitet och en beredvillighet till anpassning och förnyelse av såväl de organisatoriska strukturerna som arbetsformerna inom biståndsverksamheten i stort. Utskottet har i det föregående uttalat sig om behovet av att fortlöpande diskutera och se över arbetsfördelningen och samordningen mellan olika i biståndssamarbetet engagerade organ. Detsamma bör gälla organisation och ledningsmetoder för vart och ett av dessa organ. I båda fallen bör syftet med den fortlöpande omprövningen vara att få ut bästa möjliga resultat av de betydande resurser som vårt land satsar på utvecklingssamarbetet och att samtidigt åstadkomma största möjliga arbetstillfredsställelse för den i biståndsverksamheten engagerade personalen på alla nivåer...".

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1979/80:102) slutbehandlades tillkännagivandet den 28 juni 1979, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

49. UD:s roll som centralt samordnande organ

Den 15 mars 1978 tillkännagav en enig riksdag till regeringen om vissa medskick till en aviserad utredning med särskild inriktning på utlandsorganisationen, bland annat gällande aktuella frågor rörande UD:s roll som centralt samordnande organ för de svenska utrikesförbindelserna

(bet. 1977/78:UU11 punkt 1 mom. 1). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag till tillkännagivande var en motion om en UD-utredning (mot. 1977/78:679). Inledningsvis erinrade utskottet att riksdagen hade tagit ställning till förslag⁵⁶ från regeringen om viss ändrad organisation för UD och ett antal personalpolitiska åtgärder avseende utrikesförvaltningen (se prop. 1975/76:96 och 1975/76:UU12). Utrikesutskottet betonade att det var medvetet om att åtskilliga problem kvarstod att lösa när det gäller både utrikesförbindelsernas samordning på hemmaplan och inom fältverksamheten. Utskottet pekade även särskilt på att från utvecklings-samarbetets utgångspunkter hade detta förhållande berörts av biståndsdministrern i fjolårets budgetproposition. Utskottet konstaterade även att den biståndspolitiska utredningen i sitt första betänkande (SOU 1977:13) betonade – mot bakgrund av att flera olika fackdepartement har huvudansvar för olika delar av u-landspolitiken – det angelägna i att vidta åtgärder för en mer systematisk samordning av u-landspolitiken. Till de fortsatt aktuella samordningsfrågorna synes även enligt utrikesutskottet höra det närmare sättet för arbetsfördelning och samordning mellan handelssekreterarkontorens och utlandsmyndigheternas exportfrämjande verksamhet. Noggrann avvägning mellan olika insatser måste också förutsättas ske i de fall då biståndsverksamhet och andra svenska aktiviteter i samma land tangerar eller griper in i varandra. Utskottet erfor att det inom UD pågick förberedelser för att tillsätta en utredning med särskild inriktning på utlandsorganisationen. Utskottet förutsatte att de samordnings- och integrationsproblem som alltjämt förekom inom fältverksamheten då skulle bli närmare dryftade. Utskottet noterade även att det torde finnas åtskilliga beröringspunkter mellan den pågående biståndspolitiska utredningen och den aviserade utredningen. I fråga om ett betydande antal länder gällde enligt utskottet att ömsesidiga relationer dominerades av utvecklingssamarbetet och de speciella behov som följer därav.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1978/79:102) slutbehandlades tillkännagivandet den 15 juni 1978, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

⁵⁶ Förslagen baserade sig på två utredningar avseende UD:s organisation (Ds UD 1975:2) och personalpolitiken inom utrikesförvaltningen som helhet (Ds UD 1975:3).

50. Översyn av katastrofhjälpens beredning med mera

Den 19 maj 1976 tillkännagav en enig riksdag (bet. 1975/76:UU14 punkt 12 mom. 2) att regeringen borde genomföra en översyn av katastrofhjälpens beredning. Utskottet konstaterade att katastrofhjälpens i betydande utsträckning hade kommit att användas som tillfällig förstärkning av det ordinarie biståndet till programländerna, dvs. vid sidan av landramarna för dessa länder. Utskottet fann mot den bakgrund att det var naturligt att SIDA skulle ges en central uppgift vid beredning och genomförande av katastrofhjälpsinsatser. Utskottet ansåg att dessa frågor borde bli föremål för en översyn och resultatet härav redovisas i samband med framläggandet av nästa års förslag om utvecklingssamarbetet. Utrikesutskottet noterade därtill att det ingick i den s.k. biståndspolitiska utredningens (jfr SOU 1977:13, 1977:73 samt 1978:61) uppdrag att även vidareutveckla riktlinjerna för det fortsatta katastrofbiståndet.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1976/77:102 s. 12) slutbehandlades tillkännagivandet den 3 juni 1976, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

51. Om planeringsramen för Botswana

Den 23 april 1975 tillkännagav en enig riksdag till regeringen om att planeringsramen för Botswana under budgetåret 1975/76 bör beräknas till 45 miljoner kronor (bet. 1975:UU4 punkt 6 mom. 7). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag var ett motionsyrkande (mot. 1975:246 som även tillstyrktes) om att ansluta sig till SIDA:s beräknade planeringsram på 45 miljoner kronor i motsats till regeringens förslag på endast 40 miljoner kronor. Enligt utskottet hade något skäl för en avvikelse från den av SIDA beräknade planeringsramen inte framlagts av regeringen. Ett motiv för det svenska biståndet var inte minst att öka landets oberoende i förhållande till Sydafrika och Rhodesia.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1975/76:102 s. 9) slutbehandlades tillkännagivandet den 12 juni 1975, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

52. Humanitära insatser i Sydvietnam

Den 23 april 1975 tillkännagav en enig riksdag till regeringen om att det belopp som i den föreslagits för bilateralt utvecklingssamarbete (5 miljoner kronor) borde anslås till insatser för flyktingar genom Frikyrkan Hjälper, avseende ytterligare stöd genom De förenade buddistkyrkorna i Sydvietnam (bet. 1975:UU4 punkt 6 mom. 23). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag var ett motionsyrkande (mot. 1975:730 som även tillstyrktes) som förordade att stödet till humanitära insatser i Sydvietnam via Frikyrkan Hjälper bör fortsätta genom omdisponeringar inom ramen för anslaget till katastrofhjälp och till Indokina. Av utskottets ställningstagande framgick även att diskussioner mellan UD och frikyrkan om möjligheterna till ett utvidgat stöd genom de aktuella buddistkyrkorna hade pågått samt att regeringen var beredd att lämna ytterligare bidrag så snart uppgifter erhållits om möjligheterna för buddistkyrkorna att göra en effektiv katastrofinsats i Sydvietnam.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1975/76:102 s. 9) slutbehandlades tillkännagivandet den 12 juni 1975, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

53. Om ytterligare insatser för svältdrabbade länder

Den 12 december 1974 tillkännagav genom ett utskottsinitiativ från ett oenigt utrikesutskott (i en reservation från FP-ledamöterna yrkades bl.a. att ytterligare 500 miljoner kronor skulle anslås till de av hungerkatastrofer drabbade u-länder) att regeringen skulle se till att ytterligare svenska katastrofinsatser om 100 miljoner kronor skyndsamt kommer till stånd med användning i första hand av medel på tredje huvudtitelns anslag C 1 och C 2 för internationellt utvecklingssamarbete under budgetåret 1974/75 (se bet. 1974:UU17). Utrikesutskottet angav då även att dessa 100 miljoner kronor skulle möjliggöra leveranser av 100 000 ton svenskt vete eller andra insatser som mottagarländerna prioriterade för att kunna förbättra sin livsmedelsförsörjning. Utskottet erinrade även om att frågan om det svenska utvecklingsbiståndet för nästa budgetår skulle underställas riksdagen om drygt en månad i samband med framläggandet av 1975 års statsverksproposition.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1975/76:102 s. 4) slutbehandlades tillkännagivandet den 30 december 1974, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

54. Om riktlinjer för bilaterala länderval

Den 24 april 1974 tillkännagav en i princip enig⁵⁷ riksdag till regeringen att de riktlinjer och principer som gällde för ländervalet i det svenska bilaterala biståndet och som återfanns i det av 1970 års riksdagen godkända utlåtande från statsutskottets (SU 1970:84) alltjämt skulle gälla (bet. 1974:UU3 punkt 3 mom. 2). Dessa principer fogades även in i det aktuella betänkandet (se s. 89–91 i det anförda betänkandet) som en bilaga. Enligt utrikesutskottets ställningstagande så möjliggjorde dessa riktlinjer en fördelning av det bilaterala biståndet som kunde vinna bred anslutning hos den svenska allmänheten.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1975:3 s. 9) slutbehandlades tillkännagivandet den 14 juni 1974, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan samt att man i den ovannämnda skr. 1975:3 hänvisar till det s.k. ”2-årsprotokollet”).

55. Parlamentariskt inslag för flyktingberedningen

Den 24 april 1974 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att den borde överväga att ge den s.k. flyktingberedningen⁵⁸ ett parlamentariskt inslag (bet. 1974:UU3 punkt 10 mom. 3). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag var motionsyrkanden (mot. 1974:657 och 1271). Även om utskottet inledningsvis konstaterade bland annat att liknande motionsyrkanden hade avslagits av fyra tidigare riksdagar eller att beredningen hittills fungerat tillfredsställande (med hänvisning till bet. 1970:UU9) fastställde utrikesutskottet att det i samband med dess behandling av frågor rörande humanitärt stöd och utbildningsstöd till afrikanska befrielse rörelser visat sig föreligga ett allt större behov av information om dessa rörelser. Detta utgjorde enligt utskottet ett tillräckligt motiv för att regeringen skulle överväga att ge flyktingberedningen ett parlamentariskt inslag.

⁵⁷ På denna punkt lämnade M ett s.k. särskilt yttrande. Särskilda yttranden har karaktären av en röstförklaring till ställningstagandet som den eller de berörda ledamöterna står bakom, jfr 10 kap. 12 § riksdagsordningen. Sådana yttranden får inte gå emot det beslut som förordas av de aktuella ledamöterna, oavsett om deras inställning kommer till uttryck i utskottsmajoritetens text eller i en reservation. Yttrandena innehåller inte något förslag till riksdagsbeslut och är inte ett alternativ vid omröstning om förslagspunkten (till skillnad från en reservation eller en motivreservation). De används oftast när ledamöter vill förklara varför de inte lämnade en reservation under en förslagspunkt.

⁵⁸ Regeringen tillkallade 1964 en beredning för studiestöd till afrikansk flyktingungdom vars mandat vidgades 1969 till att omfatta även humanitärt bistånd till nationella befrielse rörelser, se SOU 1978:61 s. 179.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat den 14 juni 1974 enligt uppgift från regeringen (se skr. 1975:3 s. 9), dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan samt att man i den ovannämnda skrivelsen hänvisar till det s.k. "2-årsprotokollet"). I själva verket beskrev det föredragande statsrådet i en efterföljande budgetproposition i december 1977 sin avsikt att till regeringen föreslå att vidga flyktingberedningens mandat till att omfatta humanitärt bistånd i allmänhet samt ge den nya beredningen ett parlamentariskt inslag (se prop. 1977/78:100 bil. 6 s. 63). Riksdagen hade inget att erinra mot detta (se bet. 1977/78:UU10 s. 35–36) och under 1978 ombildades beredningen till Beredningen för humanitärt bistånd.

56. Om SIDA:s organisation och funktioner

Den 24 april 1974 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att överväga att, så snart en ökning av biståndsanslagen var aktuell, framlägga en beräkning av medel för nya tjänster inom SIDA, som tog hänsyn till de synpunkter som utskottet hade anfört (bet. 1974:UU3 punkt 15 mom. 3). Av utrikesutskottets ställningstagande framgår att det hade noterat att riksdagens revisorer då hade inlett en särskild undersökning rörande personalkostnader i den svenska biståndsverksamheten. Utskottet anförde vidare "...det bör vidare erinras om att det ingår i den biståndspolitiska utredningens uppgifter att göra en översyn av de administrativa formerna för de svenska biståndsmyndigheternas arbete och avge förslag till eventuella ändringar. De pågående utredningarna torde få till resultat att ett bättre underlag framdeles kommer att finnas för beslut som berör biståndsmyndigheternas administration. Emellertid pågår redan nu en mycket betydande ökning av biståndets volym som kan motivera en förstärkning av SIDA:s administration, även om det ingalunda föreligger en självklar proportionalitet mellan biståndsanslagens ökning och behovet av personalförstärkningar...". Därutöver hade det vid en föredragning inför utskottet framgått att många mottagarländer i samband med överföringen av svenska resurser begärde och behövde tjänster som ställde ökade krav på SIDA:s förvaltning. Detta förhållande borde enligt utskottet beaktas vid bedömningen av verkets personalbehov.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1975:3 s. 9) slutbehandlades tillkännagivandet den 14 juni 1974, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan samt att man i den ovannämnda skrivelsen hänvisar till det s.k. "2-årsprotokollet").

57. Höjning av bidraget till enskilda organisationer

Den 24 april 1974 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att beräkningen av medelsbehovet för bidraget till enskilda organisationer borde höjas till 30 miljoner kronor för budgetåret 1974/75 inom ramen för beviljade anslag (bet. 1974:UU3 punkt 18 mom. 4). Skälet till utrikesutskottets förslag var två motioner (mot. 1974:278 och 657).

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1975:3 s. 9) slutbehandlades tillkännagivandet den 14 juni 1974, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan samt att man i den ovannämnda skrivelsen hänvisar till det s.k. ”2-årsprotokollet”).

58. Om riksdagens medverkan i länderplaneringen

Den 25 april 1973 tillkännagav en oenig riksdag (reservation från M) till regeringen att det var önskvärt att utrikesutskottet gavs kvalificerad insyn i länderplaneringen på ett tidigt stadium utan att samtidigt formella ställningstaganden från riksdagens sida aktualiserades (bet. 1973:UU3 punkt 3). Utskottet framhöll vikten av att ett parlamentariskt deltagande i planeringsprocessen äger rum på ett tidigt skede, innan regeringen utfärdar direktiv som blir avgörande för resursernas länderfördelning och uppläggningsprocessen av samarbetet med mottagarländerna. Utskottet hänvisade till riksdagen tidigare uttalanden i dessa frågor (se bet. 1971:UU2, se avsnittet 64 nedan och bet. 1972:UU6, se avsnittet 62 nedan) som betonade vikten av att riksdagen erhöll fyllig och fortlöpande information i dessa frågor. Därutöver påminde utskottet om Grundlagberedningens förslag (SOU 1972:15) om att riksdagens inflytande i fråga om förhållandet till andra stater skulle ytterligare befästas.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat den 29 juni 1973 enligt uppgift från regeringen (se skr. 1974:3 s. 9), dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan). I själva verket beskrev det föredragande statsrådet i den efterföljande budgetpropositionen (se prop. 1974:1 bil. 5 s. 43) med anledning av tillkännagivandet att föredragningar skulle komma att äga rum inför utrikesutskottet om biståndsplaneringen för de enskilda mottagarländerna. På detta sätt kunde anfördes i propositionen riksdagen hållas informerad om regeringens långsiktiga länderplanering. Utrikesutskottet accepterade denna slutbehandling (se bet. 1974:UU3 s. 16).

59. Om villkor för finansiellt bistånd

Den 25 april 1973 begärde en oenig riksdag (i kammaren bifölls en reservation från C, FP och M) förslag från regeringen om ytterligare uppmjukning av villkoren för de nya u-landskrediter Sverige då avtalade samt möjlighet att efter prövning helt eller delvis avskryva amorteringarna på gamla utvecklingslån (bet. 1973:UU3 punkt 9 – res. 10). Bakgrunden till beslutet – ett s.k. motgångstillkännagivande – var ett motionsyrkande (mot. 1973:1101) i frågan.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat den 29 juni 1973 enligt uppgift från regeringen (se skr. 1974:3 s. 9), dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan). I själva verket föreslog det föredragande statsrådet i den efterföljande budgetpropositionen (se prop. 1974:1 bil. 5 s. 45–46) med anledning av tillkännagivandet att regeringen borde bemyndigas att efter särskild prövning i varje enskilt fall dels i fråga om kreditvillkoren lämna utvecklingskredit utan ränta eller administrationsavgift, dels i fråga om enskilda svenska insatser bevilja skuldlettad även om någon internationell skuldkonsolideringsoperation för landet inte företas. Av propositionen framgick även att SIDA hade uttalat sig för att andelen gåvobistånd ytterligare borde ökas samt för att krediter skulle mjukas upp genom att som regel göras räntefria. Utrikesutskottet accepterade regeringens begäran om bemyndiganden och fann att den i budgetpropositionen föreslagna linjen medgav betydande möjligheter att förbättra biståndsvillkoren (se bet. 1974:UU3 s. 43).

60. Om en central befolkningsberedning

Den 22 november 1972 begärde en enig riksdag (bet. 1972:UU14) att regeringen skulle se till att den nationalkommitté som den tillsatt för att förbereda det svenska deltagandet i FN:s befolkningskonferens 1974 beaktade de "...överväganden om svenska åtgärder på befolkningsområdet som kan stärka vårt lands möjligheter att aktivt delta i det fortlöpande och långsiktiga internationella samarbetet på detta område och om de konsekvenser detta bör få för våra nationella insatser i fråga om forskning, utbildning och planering på befolkningsområdet.". Bakgrunden till utrikesutskottets förslag var en motion (mot. 1972:941) i frågan samt den av FN beslutade befolkningskonferensen under 1974 som skulle omfatta bland annat befolkningsutvecklingen, medlemsländernas nationella befolkningspolitik samt en internationell befolkningsstrategi.

Regeringen hade den 17 mars 1972 tillkallat en nationalkommitté för att förbereda det svenska deltagandet i konferensen.

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1974:3 s. 20) slutbehandlades tillkännagivandet den 23 februari 1973 genom ett regeringsbeslut om att överlämna ifrågavarande riksdagsskrivelse till nationalkommittén för Förenta nationernas befolkningskonferens år 1974 och anmoda nationalkommittén att i sitt fortsatta arbete beakta de av riksdagen anförda synpunkterna.

61. Stegringstakten fram till enprocentmålet

Den 3 maj 1972 tillkännagav en enig riksdag (bet. 1972:UU6 punkt 1 mom. 5) till regeringen följande i frågan om biståndsplaneringen och stegringstakten i det svenska utvecklingsbiståndet fram till enprocentmålet uppnående 1974/75: ”Riksdagen har tidigare framhållit att en ökning av biståndsanslagen i den takt som hittills har följts med all sannolikhet kommer att nödvändiggöra en kraftig anslagshöjning budgetåret 1974/75. Utrikesutskottet utgick i sitt betänkande 1971:2 från att en kraftig höjning mot planperiodens slut inte skulle sätta det organisatoriska genomförandet av enprocentsplanen i fara, under förutsättning att förberedelserna för biståndsinsatser av ifrågavarande omfattning kunde börja omedelbart. Utskottet ansåg det emellertid önskvärt att Kungl. Maj:t eftersträvade en jämnare stegringstakt i anslagstilldelningen i den mån det allmänna budgetläget så tillät. Utskottet framhöll att avvägningen mellan anslagstilldelning för det expanderande utvecklingsbiståndet och för andra ändamål borde ske på ett sådant sätt att en fast ekonomisk grund skapades för en hög biståndsvolym, som svarade mot Sveriges internationella åtaganden i samband med strategin för FN:s andra utvecklingsårionde. Utskottet konstaterar att dessa synpunkter äger fortsatt giltighet.”

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1973:3) slutbehandlades tillkännagivandet den 7 juni 1972, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

62. Om biståndets länderinriktning

Den 3 maj 1972 tillkännagav en enig riksdag (bet. 1972:UU6 punkt 3 mom. 1) till regeringen följande i frågan om länderinriktningen av biståndet: ”...med ökande biståndsanslag och gynnsammare

förutsättningar för fruktbara utvecklingsinsatser i enlighet med FN-strategin kan det bli fråga om ett gradvis ändrat mönster för det svenska biståndet, genom utvidgning av länderkretsen eller på annat sätt. Beslut som väsentligen påverkar det svenska utvecklingssamarbetets inriktning utgör viktiga utrikespolitiska ärenden, som riksdagen självfallet måste ta ställning till. Detta förutsätter att riksdagen erhåller fyllig och fortlöpande information i dessa frågor...”

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat den 7 juni 1972 enligt uppgift från regeringen (se skr. 1973:3), dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan). I själva verket slutbehandlades tillkännagivandet först genom det föredragande statsrådets uttalande i en efterföljande budgetproposition (se prop. 1974:1 bil. 5 s. 43) om att föredragningar skulle komma att äga rum inför utrikesutskottet om biståndsplaneringen för de enskilda mottagarländerna. I propositionen anfördes att riksdagen på detta sätt kunde hållas informerad om regeringens långsiktiga länderplanering. Utrikesutskottet accepterade denna slutbehandling (se bet. 1974:UU3 s. 16).

63. Stegringstakten i svenskt utvecklingsbistånd

Den 1 april 1971 tillkännagav en oenig riksdag (i punkten fanns en reservation från FP, M och C) till regeringen att det vore önskvärt om den eftersträvade en jämnare stegringstakt i anslagstilldelningen i den mån det allmänna budgetläget så tillåter (bet. 1971:UU2 punkt 1 mom. 2). Utrikesutskottet konstaterade inledningsvis i sitt ställningstagande att riksdagen fattade 1968 ett principbeslut om att det statliga utvecklingsbiståndets budgetanslag för internationellt utvecklingssamarbete skulle för budgetåret 1974/75 uppgå till ett sammanlagt belopp som motsvarade en procent av bruttonationalprodukten (BNP). Enligt utskottet borde avvägningen mellan anslagstilldelning för det expanderande utvecklingsbiståndet och för andra ändamål ske på ett sådant sätt att en fast ekonomisk grund skapas för en hög biståndsvolym som svarar mot Sveriges internationella åtaganden i samband med strategin för FN:s andra utvecklingsårtionde. Utskottet ansåg att det ankom på regeringen att lägga fram förslag om den anslagshöjning som behövs för att uppnå enprocentmålet budgetåret 1974/75 i enlighet med de riktlinjer statsmakterna fastställde 1968. Utskottet ansåg att dessa riktlinjer förenade kravet på planmässig expansion med ett rimligt mått av flexibilitet och att de inte lade några hinder i vägen för en anslagstilldelning i jämnare stegringstakt. Utskottet fann det då därför inte motiverat att föreslå en ändring av dessa riktlinjer (vilket ett motionsyrkande gjorde – som dock avlogs).

Enligt uppgift från regeringen (se skr. 1972:3) slutbehandlades tillkännagivandet den 30 juni 1971, dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan).

64. Planering av bistånd i nya mottagarländer

Den 1 april 1971 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att det vore angeläget att riksdagen i lämpliga former delges en helhetsbild av den planering som pågår för att, med tillämpning av de tidigare fastställda principerna, utvidga kretsen av länder som mottar svenskt bistånd (bet. 1971:UU2 punkt 3 mom. 1). Enligt utrikesutskottet skulle riksdagen på grundval av en sådan redovisning av planeringen kunna ta ställning till konkreta förslag om utvidgning av mottagarkretsen. Bakgrunden till utrikesutskottets förslag till tillkännagivande var att ett flertal motioner berörde planeringen av biståndsinsatser i nya mottagarländer.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat den 30 juni 1971 enligt uppgift från regeringen (se skr. 1972:3), dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan). I själva verket slutbehandlades tillkännagivandet först genom det föredragande statsrådets uttalande i en efterföljande budgetproposition (se prop. 1974:1 bil. 5 s. 43) om att föredragningar skulle komma att äga rum inför utrikesutskottet om biståndsplaneringen för de enskilda mottagarländerna. I propositionen anfördes att riksdagen på detta sätt kunde hållas informerad om regeringens långsiktiga länderplanering. Utrikesutskottet accepterade denna slutbehandling (se bet. 1974:UU3 s. 16).

65. Översyn av stöd till u-ländernas industrialisering

Den 1 april 1971 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att en översyn av svenska bilaterala åtgärder för att bland annat främja u-länders industrialisering var önskvärd (bet. 1971:UU2 punkt 4 mom. 6). Bakgrunden till utrikesutskottets förslag till beslut var ett flertal motionsyrkanden som bland annat gällde olika åtgärder om ett svenskt utvecklingsbolag men även andra frågor, som till exempel investeringsgarantisystemet (som riksdagen hade antagit 1968, se prop. 1968:101 och bet. 1968:SU128). Riktmärket för översynen borde enligt utskottet vara ett system som ökar näringslivets möjligheter att göra insatser i enlighet med u-ländernas nationella mål och prioritering och med beaktande av de sociala syftena. Utskottet betonade även vikten av att vid översynen ta del av de utredningar och den debatt som pågår inom internationella organ

om möjligheten att inrätta ett multilateralt system för dylika garantier. En redovisning av resultatet av översynen beträffande frågan om investeringsgarantier borde lämnas riksdagen så snart som möjligt.

Tillkännagivandet angavs felaktigt som slutbehandlat den 30 juni 1971 enligt uppgift från regeringen (se skr. 1972:3), dock oklart genom vilken åtgärd (jfr kommentaren i avsnitt 46 ovan). I själva verket torde tillkännagivandet ha slutbehandlats först genom regeringens beslut den 23 juli 1971 att bemyndiga den dåvarande chefen för utrikesdepartementet att tillkalla en utredning med uppdrag att företa den av riksdagen begärda översynen. Den s.k. industribiståndsutredningen överlämnade sitt betänkande (SOU 1972:90) i december 1972. Utredningens förslag ledde emellertid inte till någon ändring av investeringsgarantisystemet. Därefter tillsattes ytterligare en ny översyn – 1977 års industribiståndsutredning – som resulterade i ett nytt betänkande (SOU 1977:77) med förslag om att bland annat inrätta en fond för industriellt samarbete med u-länderna (Swedfund) och vissa ändringar av investeringsgarantisystemet genomfördes slutligen i 1979 (se prop. 1978/79:201 och bet. 1978/79:NU51).

66. Ytterligare tillkännagivanden med viss koppling till biståndsområdet

Utöver de ovannämnda biståndsrelaterade tillkännagivandena har riksdagen – på utrikesutskottets förslag – tagit andra tillkännagivanden där utvecklingssamarbetet med mera berörs ytligt. Dessa beskrivs nedan kortfattat.

I juni 2016 tillkännagav en enig riksdag att regeringen även i fortsättningen skulle driva på så att EU ställde hårda krav på demokrati och mänskliga rättigheter på Kuba och så att EU:s dialog om dessa centrala frågor skulle ske med aktivt deltagande från Kubas politiska opposition, människorättsaktivister och demokratiförespråkare (bet. 2015/16:UU15 punkt 2). I sitt ställningstagande noterade utrikesutskottet att en strategi för utvecklingssamarbete med Kuba då bereddes inom Regeringskansliet och konstaterade att det svenska bilaterala samarbetet med Kuba kommer att ha som syfte att stödja respekt för mänskliga rättigheter och att stödja Kuba i den pågående reformprocessen mot en modernisering av landet, däribland ekonomin.

I maj 2011 tillkännagav en oenig riksdag (MP, SD respektive V invände mot beslutet i varsin reservation) att regeringen skulle återkomma till riksdagen med förslag till ny krigsmateriellagstiftning i syfte att skärpa

exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater (bet. 2010/11:UU3 punkt 6). I sitt ställningstagande betonade utrikesutskottet att det var angeläget att svensk vapenexport inte motverkar arbetet för att nå målet om en rättvis och hållbar global utveckling, ej heller målet för utvecklingssamarbetet att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Regeringen beslutade att slutbehandla tillkännagivandet med hänvisning till dess beslut i juni 2012 att tillkalla en parlamentarisk kommitté för att utreda den framtida svenska exportkontrollen av krigsmateriel (se dir. 2012:50).

I mars 2006 tillkännagav en enig riksdag till regeringen – mot bakgrund av att religionen har en central roll i den muslimska världen och att vårt biståndsarbete måste bygga på en medvetenhet om religiösa och kulturella värderingar – att den strategi för utvecklingssamarbetet med länderna i Mellanöstern och Nordafrika (MENA strategin), vilken då var under utarbetande av regeringen, borde tillföras ett resonemang om dessa värderingar samt att den bör innefatta insatser för att främja den religiösa och kulturella dialogen (bet. 2005/06:UU8 punkt 1).

I juni 1999 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att regeringens s.k. Asienskrivelse i högre grad hade kunnat understryka perspektivet på religionens roll i utvecklingen av samarbetet med Asien. I det framtida arbetet med att utveckla en svensk Asienstrategi borde arbetet därför kompletteras med förstärkt kunskapsinhämtning om religionens betydelse och roll och hur detta kan förbättra vårt partnerskap med Asien. Tillkännagivandet slutbehandlades med hänvisning till att regeringen dels hade beslutat (9 september 1999) att det framtida strategiarbetet skulle kompletteras med förstärkt kunskapsinhämtning om religionens betydelse och roll och hur detta kan förbättra vårt partnerskap med Asien, dels hade behandlat frågan i budgetpropositionen för 2000 (se prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 7 s. 50).

I december 1985 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att det är i hög grad önskvärt att villkorade och samordnade och därigenom verkningsfulla internationella aktioner kommer till stånd, så att det står klart för Sydafrika att det internationella samfundet förväntar sig ett upphävande av apartheidpolitiken (bet. 1985/86:UU12 punkt 13). Tillkännagivandet slutbehandlades med hänvisning till regeringens beslut att utfärda lagar om förbud mot införsel av jordbruksvaror från Sydafrika, om vissa internationella sanktioner samt om rätt för kommuner och landstingskommuner att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika.

I maj 1984 tillkännagav en oenig riksdag (M hade en reservation) att det var önskvärt att Afro-Art fortsättningsvis kunde räkna med ett visst kontinuerligt stöd för sin utåtriktade u-landinformation och föreslog därför att Afro-Art i bidragshänseende skulle jämföras med de organisationer som får generellt bidrag för sin utåtriktade u-landinformation (bet. 1983/84:UU15 punkt 5 mom. 2). Utrikesutskottet var medvetet om att Stiftelsen Afro-Art i andra avseenden inte kunde liknas vid de organisationer som erhöll generella bidrag men ansåg att den speciella karaktären av Afro-Arts handels- och informationsverksamhet motiverade ett sådant stöd. Därmed bör Afro-Art också kunna ytterligare förstärka sina informationsinsatser. Bakgrunden till förslaget var ett motionsyrkande (mot. 1983/84:1167)

I februari 1976 tillkännagav en enig riksdag till regeringen om önskvärdheten av en samlad översyn av arbetsfördelningen mellan och bidragsgivningen till de olika organisationer som verkar på det utrikespolitiska informationsområdet (bet. 1975/76:UU8 punkt 7 mom. 2).

Både i mars och i april 1975 tillkännagav en enig riksdag till regeringen att det fick ankomma på SIDA att efter samråd med informationsberedningen besluta om ett engångsbidrag till Svenska FN-förbundet (se bet. 1975:UU1 punkt 7 mom. 1 respektive bet. 1975:UU4 punkt 24 mom. 4).