

**SV**

**SV**

**SV**



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.10.2010  
KOM(2010) 586 slutlig

**GRÖNBOK FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET,  
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN**

**EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden**

## 1. INLEDNING

Genom de millennieutvecklingsmål som fastställdes 2000 skapades ett starkt internationellt stöd för utvecklingsfrågorna, vilket i sin tur ledde till att det antogs ett antal initiativ som har till syfte att öka och förbättra biståndet på grundval av ett sunt partnerskap mellan givar- och partnerländer. Monterreyöverenskommelsen (2002), det europeiska samförståndet om utveckling (2005), Parisförklaringen om biståndseffektivitet (2005) och Accrahandlingsplanen (2008) är viktiga etapper i denna process som lett till att det fastställts fem viktiga principer, nämligen ägarskap, harmonisering, anpassning, resultatorienterad förvaltning och ömsesidig ansvarighet.

Kommissionen lade fram ett meddelande om budgetstöd 2000 med titeln *Gemenskapens stöd till ekonomiska reformprogram samt till åtgärder för strukturanpassning: utvärdering och framtidsutsikter*<sup>1</sup>. Detta har använts för att utforma budgetstöd under det senaste årtiondet. I ett läge då det endast återstår fem år till dess att millennieutvecklingsmålen ska vara uppfyllda (2015) har budgetstöd blivit ett allt viktigare instrument för att uppnå biståndseffektivitet. Under perioden 2003–2009 gjorde Europeiska kommissionen budgetstödåtaganden till ett belopp av totalt mer än 13 miljarder euro (vilket motsvarar ca 25 % av det totala antalet åtaganden under denna period). Ca 56 % av åtagandena avsåg länderna i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet (nedan kallade *AVS-länderna*), 24 % grannländer, 8 % Asien, 6 % Latinamerika och 5 % Sydafrika.

En rad intressenter såsom Europeiska revisionsrätten, Europaparlamentet, de nationella parlamentena och det civila samhället, har emellertid i allt större utsträckning börjat ifrågasätta budgetstöd som biståndsform med avseende på kvalitet, valuta för pengarna och effektivitet. Dessa frågor måste få ett svar så att kommissionen kan förbättra sin strategi när det gäller denna biståndsform. Viktiga frågor i detta sammanhang är i) politisk styrning och den politiska dialogens betydelse, ii) politikområdesdialogens innehåll, villkorlighetens betydelse och kopplingen till prestationer och resultat, iii) ansvarighet på nationell nivå och ömsesidig ansvarighet, iv) programplanering av budgetstöd och samstämmigheten med andra instrument, v) förbättrad riskbedömning och hantering av bedrägerier och korruption, vi) budgetstöd i instabila situationer och vii) tillväxt, skattepolitik och mobilisering av inhemska intäkter. Man måste även förbättra samordningen inom EU, eftersom Lissabonfördraget och EU:s utrikestjänst har ändrat den institutionella ramen för tillhandahållande av budgetstöd.

Denna grönbok har till **syfte** att samla in synpunkter från olika intressenter om vilka målen ska vara för EU:s budgetstöd och om hur det ska användas, varvid man ska utgå från de erfarenheter som vunnits under de senaste tio åren, dock med hänsyn tagen till att förutsättningarna för EU:s samarbete varierar mellan olika regioner och länder. De **mer detaljerade målen** för denna grönbok är att identifiera både möjligheter och problem och att närmare redogöra för hur dessa bäst kan tillvaratas respektive hanteras samt att samla in synpunkter och bevisning som kan användas för att förbättra EU:s strategi för budgetstöd.

Eftersom merparten av EU:s budgetstöd går till utvecklingsländer fås särskild vikt vid utvecklingssamarbetet. I **räckvidden** för denna grönbok ingår emellertid EU:s budgetstöd till alla regioner, med hänsyn tagen till de skillnader som finns mellan olika utvecklingsländer samt de skillnader som gäller för EU:s kandidatländer, potentiella kandidatländer och

<sup>1</sup> KOM(2000) 58 av den 4 februari 2000.

grannländer där EU-samarbetet och partnerskapet är inriktat på att stödja reformer och övergångsåtgärder i syfte att åstadkomma en närmare politisk associering och en gradvis ekonomisk integration. De frågor som tas upp i denna grönbok varierar således i betydelse och kan därför leda till olika svar från olika regioner.

I avsnitt 2 ges en definition av begreppet budgetstöd. I avsnitt 3 redogörs för tidigare erfarenheter och redovisas en rad viktiga principer som gäller för utarbetandet och genomförandet av budgetstöd. I avsnitt 4 behandlas en rad mer omstridda frågor, vilket utgör den viktigaste delen i detta samrådsdokument. Dokumentet avslutas med avsnitt 5. Bakgrundsinformation finns att tillgå på [*inför webbplats*].

Denna grönbok kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). Samrådet kommer att äga rum från och med den 19 oktober fram till slutet av december 2010. Det är öppet för alla intresserade aktörer. Enskilda, organisationer och länder uppmanas att bidra antingen genom att besvara frågorna i detta dokument eller genom att lämna allmänna synpunkter på de frågor som tas upp till behandling. Inkomna bidrag kommer att offentliggöras, eventuellt i sammanfattad form, såvida inte den berörda parten motsatt sig att få sina personuppgifter utlämnade med hänvisning till att ett offentliggörande skulle vara till skada för dennes legitima intressen. I sådana fall kan en anonymiserad version av bidraget offentliggöras i stället. I annat fall kommer bidraget inte att offentliggöras och dess innehåll kommer i princip inte heller att beaktas. Sedan registret för intresseorganisationer (lobbyister) inrättades i juni 2008 inom ramen för Europeiska öppenhetsinitiativet är det meningen att organisationer ska använda sig av detta register för att informera både Europeiska kommissionen och allmänheten om sina mål, sin finansiering och sina strukturer. Kommissionen har som policy att behandla bidrag från icke-registrerade organisationer som enskilda bidrag.

Bidrag ska sändas till [DEV-BSGP@ec.europa.eu](mailto:DEV-BSGP@ec.europa.eu). Förfrågningar om detta samråd kan sändas till samma e-postadress eller till European Commission, DG Development, Unit C/3, Office SC-15 05/100, 1049 Bruxelles/Brussels, Belgien.

## 2. VAD ÄR BUDGETSTÖD?

**Budgetstöd** ingår som en del av det totala paketet med utvecklingsåtgärder som tillhandahålls till ett land. Det omfattar politikområdesdialog, finansiella överföringar, resultatbedömning och kapacitetsuppbyggnad och grundar sig på partnerskap och ömsesidig ansvarighet.

### Ruta 1: Definition av budgetstöd

Budgetstöd är en **överföring av finansiella resurser** från ett externt finansorgan till ett partnerlands statskassa, under förutsättning att landet uppfyller de **villkor** som fastställts för betalningen. De finansiella resurser som tilldelas på detta sätt ingår i partnerlandets totala resurser och omfattas således av partnerlandets system för förvaltning av de offentliga finanserna.

EU ger budgetstöd till länder som uppfyller följande tre **kriterier för stödberättigande** som är härledda från de rättsliga ramar som styr kommissionens stöd till varje region. Det ska finnas eller hålla på att införas a) en väldefinierad nationell (eller sektorsspecifik om det rör sig om sektorsspecifikt budgetstöd) politik och strategi, b) en stabilitetsinriktad makroekonomisk ram och c) ett trovärdigt och relevant program för att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna. Alla utbetalningar förutsätter att partnerlandet konsekvent iakttar dessa standardkriterier (**allmänna villkor**) och kan även underställas **särskilda villkor** i form av prestationskriterier och indikatorer (ofta inriktade på resultat) för prioriterade områden.

Budgetstöd innebär att givarna hjälper partnerlandets regering med finansieringen av viktig offentlig verksamhet som t.ex. att bygga skolor och sjukhus, betala för lärare och hälso- och sjukvårdspersonal, bygga infrastruktur, förbättra säkerheten och stärka rättsstaten, genomföra komplexa reformprocesser och åstadkomma makroekonomisk stabilitet.

Budgetstöd kom till som ett svar på brister i den traditionella projektstödsmetoden (höga transaktionskostnader, fragmenterade och parallella system) som, framför allt i mycket biståndsberoende länder, hindrade partnerlandets regering från att föra en sammanhängande politik och ytterligare försvagade den begränsade kapaciteten hos de nationella institutionerna samt gjorde biståndet mindre hållbart. Budgetstöd ses å andra sidan som en stödform som ökar partnerländerna ägarskap av sin utvecklingspolitik och sina reformprocesser samt stärker de nationella institutionerna och systemen för ansvarighet, skapar tillväxt, minskar fattigdom och gör det enklare att uppnå utvecklingsmålen.

EU:s budgetstöd är inte en in blanco check och inte heller ges det till alla länder. De underliggande principerna spelar roll (se avsnitt 4) och politikområdesdialogen är ett centralt inslag i hela paketet. Dessutom måste vissa urvalskriterier (se ruta 1) och villkor vara uppfyllda för att det ska kunna garanteras att resurserna används på lämpligt sätt, att riskerna minimeras och att det skapas incitament till resultatförbättring. Budgetstöd är en stödform som utvecklats betydligt över tiden och inriktningen är olika i olika regioner.

Europeiska revisionsrätten har hjälpt kommissionen att förbättra sin budgetstödsstrategi (se ruta 2). I sina senaste diskussioner med kommissionen medger revisionsrätten att det gjorts framsteg, men pekar samtidigt på brister som gör att allmänt budgetstöd ännu inte är en stödform som fungerar optimalt. Den rekommenderar att man ger de landspecifika målen en tydligare definition så att det blir enklare att bedöma stödets verkan, att man använder sig av en komplett ram för riskhantering för att minska förvaltnings- och utvecklingsrisker, att man ökar öppenheten och ger bättre motiveringar vid beslutsfattandet om vilka belopp som ska anslås till budgetstöd och till fasta respektive variabla delutbetalningar, att man förbättrar förvaltningen när det gäller den resultatrelaterade villkorligheten och politikområdesdialogen och att man har en mer regelbunden resultatrapportering som täcker både vinster och risker. Dessa åtgärder kommer tillsammans med interna granskningar och Europaparlamentets rekommendationer att spela en viktig roll för utformningen av EU:s strategi när det gäller budgetstöd i framtiden.

## **Ruta 2: Budgetstöd och Europeiska revisionsrätten**

**Revisionsrätten granskar regelbundet EU:s budgetstöd** i sina årsrapporter. Den har utgivit två särskilda rapporter avseende allmänt budgetstöd och kommer att publicera en tredje rapport i slutet av 2010. Revisionsrättens rekommendationer har haft betydelse för de översyner och förbättringar som företagits av kommissionens strategi och riktlinjer. Framför allt har revisionsrätten bidragit till att man övergått från riktat till oriktat budgetstöd (SR 5/2001). Den har även främjat framtagandet och användandet av en enhetlig ram för utvärdering av förvaltningen av de offentliga finanserna (Pefa) och bidragit till en ökad samordning, och gemensamma bedömningar mellan givarnas lokala företrädare (särskild rapport SR 2/2005). Revisionsrätten har vid upprepade tillfällen gjort bedömningar av den dynamiska tolkning av stödberättigande som tillämpas av kommissionen och har insisterat på att kommissionen skulle redovisa stödberättigande och resultat när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna på ett mer uttryckligt, enhetligt och strukturerat sätt (särskild rapport SR 2/2005, årsrapport AR 2009). Revisionsrätten har även utarbetat en särskild rapport om EU-bistånd till hälso- och sjukvårdssektorn. I denna rapport dras slutsatsen att allmänt budgetstöd ännu inte lett till någon verklig förbättring av hälso- och sjukvårdssektorn och att det behövs en förbättring i detta avseende. Det angavs vidare att det sektorsspecifika budgetstödet borde ökas (särskild rapport SR 10/2008).

**I denna grönbok avses med EU:s budgetstöd både sådant budgetstöd som förvaltas av Europeiska kommissionen**, och som härrör från instrument för yttre åtgärder och finansieras via EU:s budget, och sådant stöd som finansieras via Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Det kan ha formen antingen av **allmänt budgetstöd**, som är avsett för landets nationella utvecklingsstrategi, eller av **sektorsspecifikt budgetstöd**, som är avsett för en viss sektor. Både EU och andra biståndsgivare har i allt större utsträckning börjat använda allmänt budgetstöd och sektorsspecifikt budgetstöd parallellt och det finns ett ökat intresse för att använda budgetstöd på nya och vissa specifika områden (t.ex. klimatförändring). Även om EU och några andra givare tillhandahåller sitt sektorsspecifika budgetstöd i oriktad form så tillämpar en del andra givare trots allt någon form av öronmärkning.

Allmänt och sektorsspecifikt budgetstöd har **olika mål**, vilket också avspeglas i villkoren och dialogen. Allmänt budgetstöd har till syfte att stödja mottagarlandets nationella utvecklingspolitik och strategi och kan användas för alla typer av strategier och reformer. Sektorsspecifikt budgetstöd har däremot till syfte att stödja en viss sektors strategi och reformprogram och har den fördelen att det är mer inriktat på sektorer av stor betydelse. Det sektorsspecifika budgetstödet tillför ett mervärde framför allt i situationer där budgetstödet utgör en liten del av mottagarlandets budget och där man strävar efter att fokusera politikområdesdialogen och reformerna inom en viss sektor. EU använder ofta båda stödformerna tillsammans, särskilt i AVS-länderna, varvid det sektorsspecifika budgetstödet tillkommer som ett komplement till det allmänna budgetstödet för att bättre anpassa den nationella utvecklingspolitiken till behoven i en viss sektor eller i samband med en viss reform.

**Samordning** är en viktig faktor. EU är i sin helhet en viktig givare av budgetstöd. Inom EU arbetar man med att ytterligare förbättra samordningen när det gäller politikområdesdialog och politisk dialog, utformning och genomförande av program, främjande av ansvarighet på nationell nivå och ömsesidig ansvarighet samt genomförande av utvärderingar av budgetstöd och redovisning av resultaten av dessa. Detta arbete har även varit till nytta vid utarbetandet av denna grönbok och kommer att bidra till att göra budgetstöd till en effektivare stödform, till att öka samstämmigheten mellan EU-givarna och göra dem mer trovärdiga samt till att förbättra samordningen mellan alla givare av budgetstöd.

### **Ruta 3: Utvecklingen av EU:s budgetstöd**

Tidiga erfarenheter med budgetstöd under 1990-talet visade att man har en begränsad nytta av att använda villkorlighet som ett medel för att främja reformer, att det är viktigt att partnerländerna äger sin egen politik och att det är av begränsad nytta att rikta stöd till specifika budgetposter. Mot bakgrund av dessa erfarenheter antog kommissionen ett **meddelande** (2000) med titeln *Gemenskapens stöd till ekonomiska reformprogram samt till åtgärder för strukturanpassning: utvärdering och framtidsutsikter* genom vilket man införde begreppet budgetstöd för fattigdomsbekämpning och en ny strategi när det gäller villkorlighet. I detta meddelande fastställdes mål för budgetstöd, vilka senare kom att ha inflytande på utformningen av principen om biståndseffektivitet.

EU:s budgetstödsprogram började i allt större utsträckning gälla för treårsperioder med **årliga fasta delutbetalningar**, vilka förutsätter att kriterierna för stödberättigande är uppfyllda, och **variabla delutbetalningar** som är kopplade till att man uppnår överenskomna mål för vissa resultatindikatorer, huvudsakligen inom det sociala området.

När det gäller **kriterierna för berättigande** till budgetstöd tillämpar kommissionen (liksom flertalet andra givare) en dynamisk metod som innebär att den kräver att mottagaren ska ha relevanta och trovärdiga reformåtaganden och kunna visa på framsteg, i stället för att endast kräva att vissa miniminormer är uppfyllda. Denna metod har gjort det möjligt för kommissionen att ge stöd i många olika sammanhang, bland annat till **länder med en instabil situation**, där budgetstöd kan bidra till att stabilisera läget och till att förhindra att det sker en förvärring av den ekonomiska och politiska situationen.

Under 2008 införde kommissionen dessutom **millenniemålskontrakt** för länder som kan påvisa att de kan hantera budgetstöd och att de verkligen strävar efter att uppnå millennieutvecklingsmålen. Millenniemålskontrakten innehåller sexåriga åtaganden, vilket gör det möjligt för regeringar att planera för långsiktiga strategier och budgetar och skapar ökad klarhet beträffande framtida inflöden av resurser.

### 3. BUDGETSTÖDETS ÖKADE BETYDELSE — NÅGRA HUVUDPRINCIPER

Budgetstöd är en stödform som utvecklats under det senaste årtiondet och det har dragits en rad lärdomar om hur detta stöd bör vara utformat och om vilka effekter det har (se rutorna 3 och 4).

#### Ruta 4: Budgetstöd — Lärdomar

En omfattande **utvärdering** av det allmänna budgetstödet till sju länder gjordes 2006 (Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, och Vietnam) på uppdrag av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC). Den kom till slutsatsen att budgetstöd har visat sig vara ett lämpligt verktyg för att lösa de problem som kunnat konstateras när det gäller biståndseffektivitet och att denna stödform dessutom stödjer de nationella strategierna för fattigdomsbekämpning på ett effektivt och hållbart sätt. Det konstaterades vidare att allmänt budgetstöd har positiva effekter när det gäller harmonisering och anpassning samt leder till att mottagarlandet stärker sitt ägarskap och sin ansvarighet. Stödet har dessutom positiva effekter för de offentliga utgifterna och kapaciteten i den offentliga förvaltningen, särskilt när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna. Budgetstöd har även gett förbättrad tillgång till tjänster i de flesta länderna. Det fanns inga belägg för att detta stöd skulle leda till att privata investeringar trängs ut i någon betydande utsträckning eller till att den inhemska förmågan att generera intäkter undergrävs. Inte heller fanns det några tydliga bevis för att budgetstödsmedel skulle vara mer drabbade av korruption än andra stödformer. Utvärderingen innehöll dock förbehåll som rörde effekterna för fattigdomsbekämpning och kvaliteten på grundläggande tjänster. En reviderad utvärderingsmetod håller för närvarande på att testas i Mali, Tunisien och Zambia. De **oberoende utvärderingar av Europeiska kommissionens länderprogram** som nyligen genomförts i 20 länder där budgetstöd är en viktig stödform bekräftar generellt sett att denna stödform är ändamålsenlig och rekommenderar dess fortsatta användning. Det har i allmänhet dock varit svårt att bedöma hur verkningsfullt budgetstöd är när det gäller fattigdomsbekämpning och andra indikatorerna för millennieutvecklingsmålen. Frågor som hänförande av resultat till stödform och uppskattningar av vilket resultat som skulle ha nåtts genom ett annat instrument (kontrafaktiskt resonemang) visade sig vara särskilt svåra att besvara.

Detta visar att budgetstöd inte ska ses som ett medel i sig utan som ett sätt att förbättra biståndseffektiviteten och uppnå resultat. Även om man i olika regioner lägger olika vikt vid olika principer kan man ändå urskilja ett antal huvudprinciper för utarbetandet och genomförandet av budgetstöd, som det råder stor enighet om bland dem som tillhandahåller budgetstöd från EU. Det rör sig om följande principer:

**Budgetstöd** – en del av ett helt åtgärds paket. Budgetstöd måste vara mer än bara en rent finansiell överföring. Det ska ingå som en del i ett helt paket i vilket ingår politikområdesdialog, resultatbedömning och kapacitetsuppbyggnad samt andra stödåtgärder.

**Ägarskap.** Budgetstöd är avsett att hjälpa mottagarlandet genomföra sina egna utvecklingsstrategier.

**Resultat.** Budgetstöd bör vara inriktat på att uppnå mätbara resultat.

**Förutsägbarhet.** Budgetstöd ska tillhandahållas på ett sätt som garanterar en hög grad av förutsägbarhet både på kort och lång sikt.

**Ansvarighet.** Budgetstöd bör tillhandahållas på ett sätt som ökar regeringens ansvarighet inför sina medborgare, det nationella parlamentet och de högsta revisionsinstitutionerna med avseende på användningen av resurserna och uppnådda resultat. Budgetstöd bör dessutom tillhandahållas på ett sätt som gör att partnerländerna fullgör sina åtaganden gentemot givarna och att givarna fullgör sina åtaganden gentemot partnerländerna (ömsesidig ansvarighet).

**En mer samordnad EU-strategi.** EU:s budgetstöd bör tillhandahållas på ett sätt som förbättrar samordningen både inom och utanför EU, ökar samstämmigheten inom EU och stärker EU:s trovärdighet.

**Stöd från allmänheten.** Om man vill att olika intressenter i EU ska ställa sig positiva till budgetstöd måste partnerländerna kunna lämna starka bevis för att denna stödform verkligen har givit resultat och lett till framsteg. Det måste dessutom vara möjligt för allmänheten i partnerländerna att förstå och identifiera den skillnad som budgetstödet gör för deras eget land.

#### **4. BUDGETSTÖD: VIKTIGA FRÅGOR**

Det står klart att det fordras en rad ytterligare åtgärder för att förbättra budgetstödet kvalitet, kostnadseffektivitet och verkan. Det råder inte full klarhet eller enighet hur man ska gå vidare när det gäller följande viktiga frågor:

- Politisk styrning och den politiska dialogens roll.
- Politikområdesdialogens roll, villkorlighetens betydelse och kopplingen till prestationer och resultat.
- Ansvarighet på nationell nivå och ömsesidig ansvarighet.
- Programplanering av budgetstöd och överensstämmelse med andra instrument.
- Förbättrad riskbedömning och hantering av bedrägerier och korruption.
- Budgetstöd i instabila situationer.
- Tillväxt, skattepolitik och mobilisering av inhemska intäkter.



Nedan ges en detaljerad redovisning av dessa frågor. Dessutom ställs en rad frågor som berörda intressenter uppmanas att besvara. Bevisning och exempel till stöd för dessa svar får gärna lämnas.

#### **4.1. Politisk styrning och den politiska dialogens roll**

**Politisk styrning** har på senaste tiden framtonat som en av de viktigaste frågorna i samband med budgetstöd. Knäckfrågan är om budgetstöd uttryckligen ska vara beroende av att mottagarlandet iakttar de underliggande principerna, dvs. de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna och rättsstatsprincipen (se ruta 5) eller om dessa principer ska ligga till grund för allt samarbete och därmed vara tillämpliga för partnerskapet i dess helhet och samtliga biståndsformer.

I OECD/DAC:s riktlinjer anges det att politiska villkor inte bör vara knutna specifikt till budgetstöd eller något annat enskilt stödinstrument utan i stället hör hemma inom ramen för den övergripande politiska dialogen mellan ett partnerland och dess givare<sup>2</sup>.

Dessutom är det alltid som en sista utväg möjligt att avbryta budgetstödet till ett land (precis som med projektstöd) om det sker en överträdelse av någon av de underliggande principerna. Detta ligger i linje med de olika EU-instrument och avtal som styr både utvecklingssamarbetet och det bredare samarbetet i alla regioner<sup>3</sup> och är en nödvändig förutsättning för att man ska kunna upprätthålla legitimiteten för både budgetstöd och biståndet i allmänhet. Tidigare erfarenheter visar att den **politiska känsligheten** tenderar att vara högre vid budgetstöd, framför allt i samband med allmänt budgetstöd, eftersom det vanligen ses som ett erkännande av partnerlandets politik i stort. Sektorsspecifikt budgetstöd uppfattas ibland som mindre känsligt ur politisk synvinkel, eftersom det avser genomförandet av en viss sektorspolitik och inte partnerlandets allmänna utvecklingspolitik. Många givare har funnit att det är enklare att motivera sektorsspecifikt budgetstöd än allmänt budgetstöd för skattebetalarna och de nationella parlamentena när det gäller partnerländer med en svår politisk situation eller utbredd korruption.

##### **Ruta 5: Underliggande principer**

I denna grönbok avses med "underliggande principer" uteslutande de politiska aspekter som anges i Lissabonfördragets allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder.

Det anges där att "*Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.*" (artikel 21.1).

Den senaste tidens problem med den politiska styrningen i flera utvecklingsländer som får budgetstöd har gjort att en del givare börjat rikta sin uppmärksamhet mot de underliggande principerna, dvs. de mänskliga rättigheterna, de demokratiska principerna och rättsstatsprincipen, eftersom budgetstöd i allt större utsträckning uttryckligen används till att uppnå bredare politiska mål. Det faktum att den nationella budgeten till sin natur är politisk

<sup>2</sup> DAC Guidelines on Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support (vol 2, 2005).

<sup>3</sup> Bland annat Cotonouavtalet, instrumentet för utvecklingssamarbete, det europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet och instrumentet för stöd inför anslutningen (IPA).

och att det finns en nära koppling mellan dialogen om partnerlandets övergripande prioriteringar för de olika politikområdena och den politiska dialogen väcker två viktiga frågor.

Den första frågan handlar om vad som händer med budgetstödet om situationen försämras när det gäller respekten för de underliggande principerna. I ett sådant läge avbryter en del sina utbetalningar medan andra inte gör det. Denna brist på konsekvens kan sända fel signaler till de berörda partnerländernas regeringar. Detta visar hur viktigt det är att man hittar en strategi som både ger ökad enhetlighet och konsekvens och garanterar att de underliggande principerna delas och respekteras av alla, utan att utvecklingsvinsterna, t.ex. budgetstödet förutsägbarhet, för den skull går förlorade.

Den andra frågan handlar om vilket forum som bör väljas för dialogen om politisk styrning. En del förespråkar att man ska använda sig av alla tillgängliga kanaler, bland annat budgetstödsdialogerna, i syfte att maximera inflytandet när det gäller politiska frågor som har samband med de underliggande principerna. Andra föredrar däremot ett mer politiskt forum, vilket ska vara skilt från budgetstödsdialogen samtidigt som det ska bidra till och ta intryck av denna dialog, med hänvisning till att dessa principer ligger till grund för allt utvecklingssamarbete.

**Fråga 1:** Bör budgetstöd (särskilt allmänt budgetstöd) utformas så att det tar större hänsyn till hur väl partnerlandet respekterar de **underliggande principerna** (och i så fall hur)? Bör man i ökad utsträckning införa villkor som rör den politiska styrningen när det gäller budgetstödsprogram? Finns det orsak att tillämpa olika regler för allmänt och sektorspecifikt budgetstöd med avseende på **politisk villkorlighet**?

**Fråga 2:** Hur kan budgetstödsprocessen och den **politiska dialogen** om de underliggande principerna göras förenliga utan att **politikområdesdialogen** förlorar sitt fokus på de överenskomna utvecklingsmålen? Inom **vilka forum och på vilken nivå** bör givare och partnerländer ta upp och diskutera frågor om de underliggande principerna?

**Fråga 3:** Hur kan givarna bäst **reagera** på en försämrad situation när det gäller de underliggande principerna utan att utvecklingsvinsterna och budgetstödet förutsägbarhet går förlorade?

#### **4.2. Politikområdesdialogens roll, villkorlighetens betydelse och kopplingen till prestationer och resultat**

**Politikområdesdialogen** måste böttna i partnerlandets egna budgetprocesser och politiska processer för att det ska vara möjligt att identifiera, diskutera och säkra full finansiering av de åtgärder som krävs för att uppnå det överenskomna målen. En sådan dialog bidrar till att skapa en tydligare koppling mellan användningen av resurser (även budgetstöd) och uppnådda resultat. Mycket återstår dock att göra i detta hänseende. Det är till exempel särskilt viktigt att man lyckas få de högsta revisionsinstitutionerna, de nationella parlamentena, den privata sektorn och organisationerna i det civila samhället att blir mer delaktiga.

**En politikområdesdialog är lämplig** inom t.ex. områdena tillväxtstrategi, makroekonomisk stabilitet, skattepolitik (inbegripet genererande av intäkter och budgetutformningen på central och decentraliserad nivå), sektorsstrategier (särskilt för de sociala sektorerna), socialt skydd (bland annat ordningar som innebär att utbetalningar är villkorade<sup>4</sup>) förvaltning av de offentliga finanserna. Den är också lämplig när det gäller mer övergripande frågor som rör samhällsstyrning, t.ex. bekämpning av korruption och bedrägerier, och när det gäller reform av den offentliga sektorn, t.ex. genom decentralisering. **Politikområdesdialogen** skiljer sig från den **politiska dialogen** om de underliggande principerna samtidigt som dessa båda dialoger både kompletterar och förstärker varandra. Huvudfrågan är hur man kan göra politikområdesdialogen effektivare. Frågor i detta sammanhang är dialogens omfattning och nödvändiga färdigheter, villkorlighetens betydelse och en rimlig balans mellan reformer och resultatindikatorer i samband med resultatbedömningar och utlösning av delutbetalningar (se även ruta 6).

#### **Ruta 6: Budgetstödsdialog i olika sammanhang**

Vilken räckvidd och vilken karaktär politikområdesdialogen får i ett visst land beror på budgetstödet mål. Både dessa mål och dialogens struktur varierar beroende på landets omständigheter, utvecklingsnivå, typ av förhållande med EU och den allmänna givarsituationen. Till exempel kan dialogen i länder i **Asien eller Latinamerika**, där bistånd och budgetstöd normalt sett utgör en mycket liten andel av den nationella budgeten, skilja sig mycket från den typ av dialog som förs i flertalet länder i **Afrika**. I **små östater och de utomeuropeiska länderna och territorierna (ULT)** kan det finnas särskilda problem som t.ex. att de nationella förvaltningarna är små, att den politik och de strategier som finns på nationell nivå inte är tillräckliga, att oberoende makroekonomiska ramar saknas, att andra givares delaktighet är begränsad och att samordningen med dessa dessutom är otillräcklig. I de länder som omfattas av **EU:s grannskapspolitik och utvidgningspolitik** och där EU:s politik följaktligen är mer inriktad på reformer som syftar till politisk associering och ekonomisk integration ligger tonvikten i högre grad på att se till att partnerländerna hålls ansvariga för särskilda åtgärder som är att genomföra på kort sikt, t.ex. antagande av lagstiftning som är harmoniserad med EU:s regelverk inom ramen för ett stabiliserings- och associeringsavtal när det gäller potentiella kandidatländer och kandidatländer, och inom ramen för associeringsavtal som är under förhandling när det gäller grannländer.

**En effektiv politikområdesdialog** förutsätter att givarnas personal är kompetent och har förmåga både att analysera de problem som hindrar mottagarlandet från att uppnå sina utvecklingsmål och att hitta och genomföra lösningar på dessa problem. Många givare saknar emellertid rätt personal för att kunna genomföra dessa uppgifter på bästa sätt. Detta kan delvis åtgärdas genom att man i ökad utsträckning delar expertis och förbättrar arbetsfördelningen mellan tillhandahållarna av budgetstöd och delvis genom att man investerar i förvärvandet av lämplig kompetens.

**Villkorlighet.** Att man använder sig av specifika kriterier för att avgöra om ett land är berättigat till budgetstöd är en legitim tillämpning av villkorlighetsprincipen. Kommissionen använder sig för närvarande inte av minimikrav, eftersom den anser att det är viktigare att partnerländerna verkligen stödjer reformprocessen. Utbetalningar kan underkastas krav som består av en blandning av åtgärder och resultat. Det förefaller emellertid som politiska villkor sällan är en effektiv metod för att driva igenom reformer och endast verkar fungera i de fall

<sup>4</sup> Dessa ordningar innebär att fattiga familjer endast får ut sina ekonomiska bidrag under förutsättning att de sänder sina barn till skolan och ger dem grundläggande sjuk- och hälsovård (finns i t.ex. Brasilien, Mexiko och Bangladesh).

där reformerna har ett starkt stöd på nationell nivå. Många aktörer, bland annat Europeiska kommissionen, fäster stor vikt vid resultat även om det tillämpas en kombination av politiska indikatorer och resultatindikatorer för flertalet program.

**Prestationer och resultat.** Europeiska kommissionen var först med att använda sig av prestations- och resultatindikatorer i sina budgetstödsprogram för att bedöma vilka framsteg som gjorts, fastställa storleken på de variabla delutbetalningarna och skapa ett underlag för politikområdesdialogen<sup>5</sup>. Syftet med denna metod var att ge partnerländernas regeringar ökat utrymme att utforma sin egen politik (i överensstämmelse med principen om ägarskap) och att stimulera till en debatt om vad det är som gör att en strategi leder till resultat (eller inte). Det uppstod emellertid problem vilka rörde statistikmyndigheternas förmåga att regelbundet framställa, analysera och sprida relevant och objektiv statistik av god kvalitet som kan användas för att mäta resultat, valet av indikatorer och mål, frågan om prestationer bäst mäts genom en snäv uppsättning indikatorer eller om det vore bättre med en resultatbedömning som ser till helheten, och mer generellt, frågan om mottagarländerna anser att villkor knutna till resultat verkligen sporrar dem till att förbättra sina resultat.

Det är viktigt att man ställer resultaten i centrum. Det är svårare att koppla stödmedel direkt till ett visst resultat när det gäller budgetstöd än vad det är för projektstöd, eftersom budgetstöd går rakt in i mottagarlandets allmänna budget och därför inte kan spåras. Eftersom givarna oavsett detta måste kunna redovisa budgetstödet är det viktigt för EU, och skattebetalarna i EU, att det ges bättre möjligheter att kontrollera att partnerländerna verkligen har använt de mottagna medlen till avsett ändamål och att stödet verkligen varit kostnadseffektivt och uppfyllt de fastställda målen. För att uppnå detta måste givarna se till att analysen och politikområdesdialogen omfattar alla de viktigaste delarna i mottagarlandets system för förvaltning av de offentliga finanserna och skattepolitik, varvid hela budgetcykeln ska täckas. För de brister som identifieras måste de berörda mottagarländerna kunna visa att de har ett ändamålsenligt och trovärdigt program för reform av förvaltningen av de offentliga finanserna samt kunna påvisa att de gör framsteg. En bättre budgetanalys är en viktig förutsättning för att man ska kunna förbättra systemen för förvaltning av de offentliga finanserna och dra full nytta av budgetstödet. En viktig uppgift är att fastställa särskilda mål, prestationsindikatorer och en övervakningsram som visar hur budgetstödet bidrar till att uppfylla målen utveckling och fattigdomsbekämpning. I detta sammanhang är det av stor betydelse med en efterfrågestyrd och resultatorienterad kapacitetsutveckling, särskilt vid linjeministerierna och kontrollorganen, t.ex. de högsta revisionsinstitutionerna och de nationella parlamentena.

**Fråga 4:** Hur kan **politikområdesdialogen** med partnerländerna göras effektivare och mer inkluderande så att den bättre bidrar till genomförandet av reformer och uppnåendet av resultat och mål?

**Fråga 5:** Hur kan givarna på bästa sätt använda **villkor** i samband med budgetstöd för att uppnå så goda prestationer som möjligt och hur ska de reagera om villkoren inte uppfylls?

**Fråga 6:** Hur kan ramarna för övervakning av prestationer förbättras och **resultatindikatorerna** användas på bästa sätt i samband med budgetstöd för att man ska kunna hantera de utmaningar som anges ovan.

<sup>5</sup> De metoder som utarbetats av Centre for Global Development som innebär att utbetalning sker mot uppvisande av resultat och att prestationer belönas utgör ett ytterligare, och ännu mer långtgående, steg i denna riktning.

**Fråga 7:** Hur kan man förbättra systemen för **förvaltning av de offentliga finanserna**, inbegripet åtgärder för förhindrande av bedrägerier, och hur kan budgetstöd göras så **kostnadseffektivt** som möjligt? Bör EU använda sig av minimikrav för beviljande av budgetstöd?

#### 4.3. Ansvarighet

Med **ansvarighet på nationell nivå** avses att ett partnerlands regering är ansvarig inför sina medborgare och institutioner (parlament, de högsta revisionsinstitutionerna) för politiska beslut, intäktsinsamling, budgetanslag och resultat. Det är en ömsesidig relation. Medborgare och institutioner måste också kunna ställa sin regering till svars för dess handlingar, stävja missbruk och tillgripa sanktioner. En partnerregerings ansvarighet inför sina medborgare är en central drivkraft för att åstadkomma resultat på utvecklingsområdet. Den är en viktig del av ett **lands ägarskap** av sin utvecklingsagenda. Budgetstöd är i princip föremål för inhemsk parlamentarisk kontroll och revisionskontroll på ett sätt som ofta inte är fallet med projektstöd.

Hittills har dock bara mindre förbättringar skett av ansvarigheten på nationell nivå, delvis eftersom det tar tid att genomföra förändringar och åstadkomma resultat. Det civila samhällets och parlamentens förmåga att argumentera för och övervaka politiska beslut i en öppen budgetprocess är fortfarande begränsad i många länder. Att stödja de nationella institutionerna och systemen för ansvarighet är en stor utmaning för givare av budgetstöd. Givarnas krav kan inkräkta på ansvarigheten på nationell nivå genom att påtvinga en extern dagordning, särskilt när mängden budgetstöd är betydande i förhållande till den nationella budgeten.

**Ömsesidig ansvarighet.** Ur **givarnas perspektiv** är ömsesidig ansvarighet viktig för att givarländernas regeringar ska kunna visa sina parlament och skattebetalare att de använder de offentliga medel som anslagits för utvecklingsbistånd på effektivt sätt. **Partnerländerna** behöver trovärdiga åtaganden från givarna om att i god tid tillhandahålla förutsägbar, överskådlig och uttömmande information om biståndsflödet (särskilt budgetstöd), som är anpassad till budgetcykeln, så att man kan utarbeta och genomföra heltäckande budgetar som levererar resultat när det gäller överenskomna politiska mål och prioriteringar. Partnerländerna måste också upplysa allmänheten om sin relation till givarsamfundet och fördelarna med budgetstöd. Det civila samhället kan dock bara kontrollera regeringarnas åtgärder när det har nyckeluppgifter om de summor som spenderats på specifika åtgärder och när det finns kanaler för att informera relevanta myndigheter, däribland givare, om bedrägerier och korruption.

**Fråga 8:** Hur ska budgetstödet (inklusive kapacitetsuppbyggnad) utformas för att ytterligare öka **ansvarigheten på nationell nivå** och ägarskapet i partnerländerna, däribland det civila samhällets deltagande?

**Fråga 9:** Hur kan **ömsesidig ansvarighet** bättre bidra till att öka budgetstödsinsatsernas effektivitet i både givar- och partnerländer?

**Fråga 10:** Vilken typ av åtgärder i fråga om kommunikation och synliggörande bör utföras i både givar- och partnerländer för att öka den ömsesidiga ansvarigheten?

#### **4.4. Programplanering av budgetstöd och samstämmighet med andra instrument**

**Beslut om huruvida budgetstöd ska ges och i så fall hur mycket** måste ses i det större sammanhanget av programplaneringen av stödet i dess helhet, där anslagen för de enskilda länderna fastställs genom en kombination av behov och resultat. Det har att göra med en bredare politisk och ekonomisk analys, varje lands finansieringsbehov (mot bakgrund av dess skattepolitiska ram på medellång sikt och det bidrag som givare och långivare kan erbjuda) och absorptionsförmåga, samt budgetsstödet risker och förväntade fördelar. När en tillfredställande analys har gjorts av förhållandena i det berörda landet, bl.a. regeringens insatser för att ta itu med svagheter och tillgängliga inhemska resurser, kan ett beslut fattas om målen för samarbetet och den lämpligaste stödformen, varvid även frågor om enhetskostnad och kostnadseffektivitet bör beaktas.

**Flera stödformer existerar sida vid sida med budgetstödet**, däribland vertikala fonder, förvaltningsfonder med flera givare (*multi-donor trust funds*, MDTF), sammanslagna medel och projektstöd. Det är en stor fördel med att det finns ett stort antal metoder för genomförandet, eftersom man då lättare kan tillgodose olika behov och målsättningar i olika sammanhang. Det är tydligt att stödet inom vissa områden, t.ex. stöd för icke-statliga aktörer eller valprocesser, varken kan eller bör tillhandahållas som budgetstöd. Inom andra områden, t.ex. expertis på hög nivå eller större infrastrukturinvesteringar, måste man avgöra vilken metod som är lämpligast mot bakgrund av förhållandena i landet.

När det gäller allmänt budgetstöd och sektorsspecifikt budgetstöd är det en nyckelfråga huruvida budgetstödet till ett visst land bör inriktas på ett större antal områden (allmänt budgetstöd), så att man får en bred överblick av den nationella politiken, eller på specifika sektorer (sektorsspecifikt budgetstöd) för en effektivare politisk dialog. I det första fallet finns det en risk att den sektoriella politikområdesdialogen blir mindre effektiv, medan man i det andra fallet riskerar att försumma bredare, sektorsövergripande reformfrågor som krävs för att framsteg ska göras på sektorsnivå. I många fall använder EU båda metoderna parallellt (se avsnitt 2).

**Fråga 11:** Vilka kriterier bör kommissionen använda som underlag för beslut om **hur mycket** budgetstöd, om något, som ska ges till stödberättigade länder?

**Fråga 12:** Vilka är fördelarna och nackdelarna med att ge både **allmänt och sektorsspecifikt budgetstöd** inom samma land, eller att ha ett enda instrument för budgetstöd? I vilket sammanhang bör sektorsspecifikt budgetstöd anses som en mer effektiv typ av budgetstöd?

**Fråga 13:** Vilka är fördelarna och nackdelarna med att använda ett stort antal stödinstrument vid sidan av allmänt och sektorsspecifikt budgetstöd, och vilka praktiska lösningar finns för att trygga konsekvens och effektiv samordning?

#### **4.5. Förbättrad riskbedömning och hantering av bedrägerier och korruption**

Alla stödformers effektivitet och genomslagskraft (från projektstöd till budgetstöd) kan urholkas av en rad risker som därför måste minimeras. Budgetstöd och projektstöd har olika riskprofiler. Detta innebär att riskhanteringen måste anpassas till den metod som valts för att tillhandahålla stödet. Ramen för riskhantering vid **budgetstöd** är ett viktigt verktyg vid bedömningen av stödberättigande, vid planering, utformning och genomförande av program samt som underlag för politikområdesdialogen. Den är ett verktyg för skydda EU:s

ekonomiska intressen. Den är också ett centralt inslag i det dynamiska synsättet på stödberättigande (se ruta 1) som kräver ett trovärdigt engagemang för relevanta reformer och bevis på att framsteg har gjorts. I detta sammanhang är det viktigt att se över och stärka riskhanteringen i samband med budgetstöd.

En allvarlig försämring av den **politiska styrningen** i ett partnerland som mottar budgetstöd kan avsevärt minska den nationella budgetens roll som ett uttryck för det gemensamma intresset, och undergräva ansvarighetsmekanismerna. Detta skulle i sin tur kunna undergräva insatserna inom ramen för budgetstödet för att förbättra insynen i och hanteringen av själva budgeten och i sista hand urholka budgetstödet effektivitet. För att bedöma politiska risker krävs det en ökad politisk dialog som omfattar aspekter som är relevanta för budgetstöd.

För att hantera **makroekonomiska risker och utvecklingsrisker** krävs det kraftfulla övervakningsprocesser, relevanta analyser och indikatorer, och förmåga att vid behov identifiera och vidta korrigeringsåtgärder. Den begränsade kvaliteten och tillgängligheten på relevanta indikatorer gör det svårare att hantera dessa risker. Det är av avgörande betydelse för en effektiv riskhantering att man förbättrar omfattningen av och kvaliteten på dialogen om framstegen när det gäller att tillämpa nationell och sektoriell politik.

Det är särskilt viktigt att förbättra verktygen för att hantera **finansiella risker**. I alla budgetstödsinsatser hanteras givarnas medel i enlighet med partnerlandets system och förfaranden för kontroll och förvaltning av de offentliga finanserna (se ruta 1). De finansiella riskerna bedöms och minimeras genom att framsteg görs i fråga om effektiviteten och ändamålsenligheten i **förvaltningen av de offentliga finanserna**. Genom regelbundna analyser kan man identifiera nyckelområden där framsteg skett eller där svagheter föreligger. Dessa analyser kan också utgöra underlag för utarbetandet och genomförandet av reformprogram vars relevans och trovärdighet övervakas genom budgetstödsprocesser.

**Korruption** är ett allvarligt hot mot utvecklingsinsatserna. Den underminerar demokratin och den goda samhällsstyrningen genom att undergräva formella och institutionella processer. Korruptionen undergräver den ekonomiska utvecklingen genom att avleda resurser från prioriterade utgifter, och leder till ineffektivitet och brist på efterlevnad av upphandlingsförfaranden vid tillhandahållandet av offentliga tjänster. Korruptionen är en av de viktigaste faktorerna när man väger argumenten för och mot budgetstöd. Om man inte åtgärdar korruptionen urholkas förtroendet för både budgeten och den bredare ekonomiska politiken, vilket får **konsekvenser för både de finansiella riskerna och utvecklingsriskerna**. Kommissionen underrättas inte heller om och utreder därför inte anklagelser om bedrägerier eller korruption eftersom givarnas medel slås samman med den nationella budgeten. Och i fall av förskingring av partnerländernas budgetresurser kan det visa sig svårt att återvinna medlen. Därför är det väsentligt att kommissionen och givarsamfundet i stort fortsätter den nära dialogen med partnerländernas regeringar om korruptionsfrågor.

**Externa riskfaktorer**, t.ex. ogynnsamma internationella finansiella och ekonomiska faktorer, volatilitet i råvarupriserna eller klimatförhållanden, kan också påverka ett partnerlands budgetsituation. Den senaste tidens globala finansiella och ekonomiska kris har visat hur sammanlänkad världen är. För att övervaka och minimera de externa riskerna krävs det åtgärder för att öka budgetens förmåga att klara av externa chocker, bl.a. när det gäller skattestrukturen.

**Fråga 14:** Hur kan ovannämnda risker bäst bedömas inom en **övergripande ram och hanteras** för att öka budgetstödet effektivitet?

**Fråga 15:** Vilken typ av åtgärder bör EU vidta om risknivån bedöms som hög när det gäller bedrägerier och korruption?

**Fråga 16:** Hur kan givare reagera, inbegripet med finansiella korrigeringsåtgärder, på ett meningsfullt sätt på fall av omfattande korruption eller bedrägerier vid genomförandet av politik som är föremål för budgetstöd?

#### **4.6. Budgetstöd i instabila situationer**

Budgetstöd kan vara av avgörande betydelse när det gäller att bidra till att skapa en viss ekonomisk och politisk stabilitet i länder som befinner sig i instabila situationer.

##### **Ruta 7: Instabila situationer.**

Det rör sig om situationer där samhällskontraktet har brutits på grund av att staten inte kan eller förmår sköta sina grundläggande funktioner och uppfylla sina skyldigheter när det gäller tillhandahållande av tjänster, resursförvaltning, rättsstatsprincipen, rättvis tillgång till makt, befolkningens säkerhet och främjande av medborgarnas fri- och rättigheter. Ett land som går ur en kris kan i breda ordalag sägas genomgå tre på varandra följande faser, som ofta överlappar varandra och i vilka politiska partner och givare ingriper. Först kommer den akuta krisfasen, vilken följs av det fredsskapande stadiet som omfattar social och ekonomisk återhämtning och under vilken den institutionella återuppbyggnaden påbörjas. Det tredje stadiet är makroekonomisk stabilisering (i allmänhet kännetecknad av att stödet från de internationella finansinstituten återupptas så snart utstående fordringar har betalats), som leder till utveckling. I varje fas finns en möjlighet att besluta om budgetstöd ska beviljas.

Riskerna är per definition stora, men kan överträffas av kostnaderna av att inte ingripa och fördelarna (t.ex. bibehållandet av grundläggande statsfunktioner, t.ex. tillhandahållande av tjänster och säkerhet) med effektivt stöd. Kriterierna för stödberättigande måste tolkas så att de speglar partnerlandets faktiska kapacitet, engagemang och framstegspotential. Men en förbättrad samordning bland de givare som är villiga att stödja statens återupprättande är väsentlig för att säkerställa en riktig och kontinuerlig bedömning och hantering av risker, en noggrann övervakning av framsteg och en flexibel planering. Kommissionen håller på att utarbeta ett "gemensamt strategidokument" tillsammans med Internationella valutafonden, Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken. Dock är det idag relativt få bilaterala givare som tillhandahåller budgetstöd till länder i instabila situationer.

**Fråga 17:** Bör budgetstöd användas för att främja stabiliteten i **instabila stater**, och i så fall hur?

#### **4.7. Tillväxt, skattepolitik och mobilisering av inhemska intäkter**

Såväl partnerländernas utvecklingsstrategier som EU:s uppmärksamhet inriktas i allt högre grad på vikten av hållbar **ekonomisk tillväxt**, vid sidan av tillhandahållandet av sociala tjänster. Man måste således se till att utvecklingsbiståndet i allmänhet, och budgetstödet i synnerhet, också kan stimulera och bidra till tillväxt för alla och en hållbar utveckling, likväl som till fattigdomsminskningen. Mer uppmärksamhet måste särskilt ägnas åt att fastställa



vilka åtgärder som måste vidtas för att undanröja avgörande hinder för en varaktig tillväxt, t.ex. otillräcklig ekonomisk infrastruktur, byråkrati eller begränsat humankapital. Budgetstödet kan bidra genom att främja makroekonomisk stabilitet, viktiga reformer för en ekonomisk miljö som i högre grad gynnar företagande samt effektivare budgetförvaltning. Finanspolitiken är ett särskilt viktigt ämne för budgetstödsdialogen.

**Säkra inhemska intäkter är avgörande för att garantera den makroekonomiska stabiliteten, uppnå och hålla fast vid utvecklingsmålen, minska fattigdomen, uppnå millennieutvecklingsmålen och stärka ansvarigheten på nationell nivå.** Det har att göra med både den ekonomiska tillväxten i partnerländerna och skattesystemen. Utvecklingsländernas ökade förmåga när det gäller uppbörd av intäkter i enlighet med principerna om god samhällsstyrning (insyn och öppenhet, informationsutbyte och rättvis skattekonkurrens) kommer på lång sikt att hjälpa dem att minska sitt biståndsberoende och till slut hitta en strategi för att klara sig utan budgetstöd (en "exitstrategi"). Detta innebär att budgetstödet sannolikt kommer att ändras i takt med att länderna blir mindre beroende av bistånd. Partnerländerna bör åta sig att stärka sina skattesystem och sin skatteuppbörd.

**Ett brett skatteunderlag kombinerat med en effektiv förvaltning av intäkter och utgifter ökar statens legitimitet och stärker bandet mellan regeringen och medborgarna.** Ett av målen med program för budgetstöd bör vara att stödja mottagarlandets förmåga att hantera inhemska och internationella utmaningar när det gäller uppbörd av intäkter, för att öka ansvarigheten och självständigheten, och för att minska beroendet på lång sikt. Även om vissa program för budgetstöd tar itu med intäktsfrågorna har tonvikten när det gäller dialogen och villkorligheten i programmen för budgetstöd legat på att förbättra förvaltningen av offentliga utgifter. Därför finns det utrymme för att mer direkt inrikta sig på frågor om inhemska intäkter och god samhällsstyrning på skatteområdet i budgetstödsdialogen, i samband med villkorlighet samt vid resultatbedömning och kapacitetsutveckling (också med beaktande av de särskilda utmaningarna när det gäller intäkter i länder med stora naturresurser). Detta skulle möjliggöra en gradvis förbättring av hänvisningarna till och efterlevnaden av principerna om god samhällsstyrning på skatteområdet (dvs. insyn och öppenhet, informationsutbyte och rättvis skattekonkurrens). Frågan om huruvida budgetstödet bör vara avhängigt av reformer och god samhällsstyrning på skatteområdet är särskilt relevant.

Stöd till **regional integration** är också ett viktigt inslag i EU-samarbetet. Den regionala integrationen medför avsevärda ekonomiska fördelar, men också nya utmaningar, särskilt ett behov av att flytta intäktsbasen från externa avgifter till interna skatter, eftersom handelsliberaliseringen kan leda till fortsatt minskade tullinkomster.

**Fråga 18:** Hur kan programmen för budgetstöd utformas och genomföras så att de på bästa sätt främjar **hållbar tillväxt för alla**?

**Fråga 19:** Hur kan budgetstödsdialogen och villkorlighet främja en ökad **generering av inhemska intäkter** och **göra slut på stödberoendet**? Vilken sorts exitstrategi bör givarna inbegripa i sina budgetstödsinsatser och hur ska den utformas?

**Fråga 20:** Hur kan budgetstödet användas för att bistå partnerländer och regionala organisationer i syfte att främja den **regionala integrationsprocessen**?

## **5. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG**

Budgetstödet har betraktats som ett svar på frågan om hur man ska använda biståndet på ett effektivare sätt, men det medför också utmaningar. Syftet med denna grönbok har varit att diskutera frågorna om vilka länder som bör få budgetstöd, hur mycket stöd de bör få och hur budgetstödsprogrammen ska utformas och förvaltas på bästa sätt. Dessa frågor måste analyseras, samtidigt som man måste arbeta med ett antal överenskomna mål och principer för att budgetstödet på ett bättre sätt ska bidra till uppnåendet av millennieutvecklingsmålen och den hållbara tillväxten och fattigdomsminskningen i utvecklingspartnerländerna, samt främja närmare ekonomisk integration och politisk associering på andra platser. Kommissionen kommer på grundval av bl.a. detta arbete att verka för att förbättra strategin för utformning och genomförande av budgetstöd i syfte att förbättra samordningen av strategierna inom EU.