

2011-01-21

Till Europeiska kommissionen  
[sg-national-parliaments@ec.europa.eu](mailto:sg-national-parliaments@ec.europa.eu)

Riksdagen har hänvisat kommissionens Grönbok *EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden*, KOM(2010) 586, till utrikesutskottet för granskning.

Utskottet har för kammaren redovisat sin granskning av grönboken i utlåtande 2010/11:UU4. Beslut om utlåtandet fattades den 20 januari 2011.

Utlåtandet bifogas.



Kathrin Flossing  
Riksdagsdirektör



## EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden

### Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande kommissionens grönbok om EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden, KOM(2010) 586. I grönboken identifieras ett antal teman som bör diskuteras inom ramen för samrådet.

Det är enligt utskottet positivt att kommissionen genom grönboken initierat en samrådsprocess som ett led i arbetet med att utarbeta en samordnad ansats till budgetstöd.

Utskottet inriktar sin granskning främst på frågor med anknytning till politisk styrning och politisk dialog, politikområdesdialog samt frågor om ansvarighet inklusive kapacitetsutveckling.

Utskottet anser att bedömningar som avser *politisk styrning och politisk dialog* i det land som tar emot budgetstöd från EU måste ta sin utgångspunkt i Lissabonfördragets allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder (artikel 21.1) och i Europaparlamentets, rådets och kommissionens överenskommelse från 2005 om samförstånd i utvecklingspolitiken. Ett antal förutsättningar bör anges för att budgetstöd ska beviljas. Enligt utskottets uppfattning bör ett land som bryter mot de grundläggande principerna inte beviljas budgetstöd. I det fall ett land har beviljats budgetstöd och situationen i landet vad gäller de grundläggande principerna försämras bör EU reagera mot detta på ett tydligt och förutsägbart sätt. Budgetstöd bör vara kopplat till ett fortsatt genomförande av reformer i partnerlandet.

En effektiv och inkluderande *politikområdesdialog* måste enligt utskottet föras i samband med budgetstöd. Det är viktigt med en fri press, informerade medborgare och ett väl fungerande parlament som deltar i genomförandet av landets politik för utveckling och fattigdomsminskning. Utskottet understryker betydelsen av effektiva kontroll- och granskningsorgan.

I fråga om *ansvarighet på nationell nivå* anser utskottet att ökade möjligheter till ansvarsutkrävande bör främjas. Det är viktigt att komma överens om vilka instrument och indikatorer som ska användas för att mäta exempelvis öppenhet och kvalitet i offentliga budgetar och finansiella system. Många gånger är det angeläget med *kapacitetsutveckling* och förstärkning av gransknings- och kontrollfunktioner om nationella parlament

och revisionsorgan ska kunna hävda sina roller. Stöd till kapacitetsutveckling ska vara behovs- och efterfrågestyrt och utformas på ett sätt som stärker lokalt ägarskap.

Utskottet föreslår att utlåtandet läggs till handlingarna.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	4
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning .....	5
Bakgrund .....	5
Grönbokens huvudsakliga innehåll .....	6
Utskottets granskning .....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	14

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 16 december 2010

På utrikesutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Urban Ahlin (S), Walburga Habsburg Douglas (M), Carina Hägg (S), Kent Härstedt (S), Mats Johansson (M), Carin Runeson (S), Fredrik Malm (FP), Olle Thorell (S), Kerstin Lundgren (C), Kenneth G Forslund (S), Christer Winbäck (FP), Désirée Pethrus Engström (KD), Hans Linde (V), Ulrik Nilsson (M) och Valter Mutz (MP).

## Redogörelse för ärendet

### Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen antog den 19 oktober 2010 grönboken *The future of EU budget support to third countries* (COM(2010) 586). I svensk språkversion inkom grönboken *EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden* till riksdagen den 19 oktober 2010 och hänvisades till utrikesutskottet den 25 oktober 2010.

I Europaparlamentet har grönboken remitterats till utskottet för utveckling (DEVE). Enligt vad som kunnat inhämtas har någon föredragande ännu inte utsetts, och någon tidsplan för Europaparlamentets behandling av grönboken finns inte.

En granskning av grönboken har inletts i andra nationella parlament i EU:s medlemsstater.

Utskottet mottog den 25 november 2010 faktapromemoria 2010/11: FPM31 om grönboken. Enligt faktapromemorian är grönboken ett viktigt led i det pågående arbetet med att utarbeta en samordnad ansats till budgetstöd med sikte på rådsslutsatser under 2011. Som underlag för processen att utveckla rådsslutsatser avser regeringen att inhämta synpunkter från berörda intressenter.

Utskottet väljer att nedan redovisa några bakgrundsuppgifter inför sin behandling av grönboken och en sammanfattning av denna. I sin granskning inriktar sig utskottet i första hand på politisk styrning och den politiska dialogens roll, politikområdesdialog samt frågor om ansvarighet och kapacitetsutveckling.

### Bakgrund

Kommissionen lade 2000 fram ett meddelande om budgetstöd med titeln *Gemenskapens stöd till ekonomiska reformprogram samt till åtgärder för strukturanpassning: utvärdering och framtidsutsikter* (KOM(2000) 58). Meddelandet har legat till grund för utformningen av budgetstöd under det senaste decenniet.

Sverige och EU har medverkat till att internationell samordning av biståndet och harmonisering av regler och procedurer har fått ökad betydelse under 2000-talet. I Parisdeklarationen om biståndseffektivitet från 2005, som stöddes av mer än 100 länder och ett stort antal multilaterala organ, anges att givarna bör medverka till att utvecklingssamarbetet anpassas till samarbetsländernas prioriteringar och att system och procedurer samordnas bättre och förenklas. Givarna bör även medverka till en bättre arbetsfördelning beträffande både länder och sektorer, utöka andelen programstöd (anm. generellt budgetstöd, sektorbudgetstöd och sektorprogramstöd),

utöka avbindningen och förstärka systemen för att mäta utvecklingsresultat. Deklarationen består av åtaganden på tolv områden, och en genomförandeplan till 2010 antogs. Därefter har uppföljningsmöten ägt rum. Vid mötet i Accra, Ghana, 2008 antogs en handlingsplan för att påskynda och fördjupa genomförandet. OECD arbetar för närvarande med en uppföljning av genomförandet av Parisdeklarationen och avser att publicera en uppföljningsrapport inför nästa internationella möte om biståndseffektivitet som äger rum i Busan, Sydkorea, 2011.

Samma år som Parisdeklarationen antogs konstaterade utrikesutskottet att det i samarbetet med några av världens fattigaste länder finns grundläggande problem som rör kapacitetsbrist, svaga institutioner och regeringar, korruption, svag demokrati och bristande respekt för de mänskliga rättigheterna (bet. 2005/06:UU2). Utskottet menade att detta ställer särskilda krav på analys och väl avvägda bedömningar av risker och potentiella fördelar med budgetstöd i jämförelse med andra samarbetsformer och att detta gäller såväl vid beslut om budgetstöd via Sveriges statsbudget som vid beslut om budgetstöd via gemenskapens utvecklingssamarbete. Av särskild vikt är analys av den ekonomiska politiken, strategin för fattigdomsminskning och de offentliga finansiella styrsystemen. Enligt utskottet borde en bedömning också göras av hur samarbetspartners kapacitet ska kunna stärkas.

Utrikesutskottet beslutade i februari 2006 att genomföra en studie av Sveriges deltagande i EU:s biståndspolitik. Uppföljningen var en del i utskottets kunskapsfördjupning när det gäller EU:s biståndspolitik. En av de frågor som belystes i uppföljningen gällde problemen med jämställdhetsintegrering i EU:s utvecklingssamarbete, exempelvis i samband med budgetstöd. Utrikesutskottet förutsatte i sina överväganden med anledning av uppföljningen att regeringen skulle verka för att jämställdhetsintegrering får ett tydligt genomslag i EU:s utvecklingssamarbete.

Under perioden 2003–2009 gjorde Europeiska kommissionen åtaganden om budgetstöd till ett belopp av totalt mer än 13 miljarder euro, motsvarande ungefär en fjärdedel av kommissionens biståndsåtaganden under denna period.

## Grönbokens huvudsakliga innehåll

I grönboken anges att en rad intressenter, däribland Europeiska revisionsrätten, Europaparlamentet, nationella parlament och det civila samhället, i allt större utsträckning börjat ifrågasätta budgetstöd som biståndsform med avseende på kvalitet, effektivitet och, som det uttrycks i grönboken, valuta för pengarna. Utifrån detta har kommissionen identifierat ett antal teman för diskussion.

Syftet med grönboken är att samla in synpunkter från olika intressenter om vilka målen ska vara för EU:s budgetstöd och hur det ska användas. Syftet är också att belysa möjligheter och problem kring budgetstöd samt hur förbättringar kan åstadkommas.

Merparten av EU:s budgetstöd går till utvecklingsländer, och därför fästs särskild vikt vid utvecklingssamarbetet. Grönboken omfattar dock EU:s budgetstöd till alla regioner. Den omfattar såväl allmänt budgetstöd (i Sverige används termen generellt budgetstöd) som sektorsspecifikt budgetstöd.

Kommissionen anger i grönboken följande 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.

Med EU:s budgetstöd avses i grönboken dels sådant budgetstöd som förvaltas av Europeiska kommissionen och som finansieras via EU:s budget, dels sådant stöd som finansieras via Europeiska utvecklingsfonden.

Budgetstöd omfattar politikområdesdialog (i Sverige används termen *policydialog*), finansiella överföringar, resultatbedömning och kapacitetsuppbyggnad och grundas på partnerskap och ömsesidig ansvarighet. Det kan ha formen av allmänt budgetstöd, som är avsett för landets nationella utvecklingsstrategi, eller av sektorsspecifikt budgetstöd, som är avsett för en viss sektor.

I grönboken lämnas information om Revisionsrättens granskningar av EU:s budgetstöd samt rekommendationer och åtgärder som granskningarna resulterat i. I grönboken redovisas också uppgifter om hur formerna för EU:s budgetstöd har utvecklats under det senaste decenniet och vilka lärdomar som dragits. Resultat redovisas av oberoende utvärderingar av budgetstöd respektive kommissionens länderprogram där budgetstöd ingår.

Budgetstöd ska ses som ett sätt att förbättra biståndseffektiviteten och uppnå resultat, anser kommissionen, som menar att det bland dem som tillhandahåller budgetstöd från EU råder stor enighet om följande principer (här återgivna i sammandrag):

- *Budgetstöd* – måste vara mer än bara finansiell överföring, ska ingå som en del i ett helt åtgärds paket.
- *Ågarskap* – är avsett att hjälpa mottagarlandet genomföra egna utvecklingsstrategier.



- *Resultat* – bör vara inriktat på att uppnå mätbara resultat.
- *Förutsägbarhet* – ska tillhandahållas med en hög grad av förutsägbarhet på både kort och lång sikt.
- *Ansvarighet* – bör tillhandahållas på ett sätt som ökar regeringens ansvarighet inför sina medborgare, det nationella parlamentet och revisionsinstitutionerna när det gäller användningen av resurserna och uppnådda resultat. Ömsesidig ansvarighet bör gälla mellan givare och partnerland så att båda fullgör gjorda åtaganden.
- *En mer samordnad EU-strategi* – budgetstöd från EU bör lämnas på ett sätt som förbättrar samordningen inom och utanför unionen.
- *Stöd från allmänheten* – partnerländerna måste kunna ge starka bevis för att budgetstödet lett till framsteg. Det måste vara möjligt för allmänheten i partnerländerna att förstå vad budgetstödet innebär för det egna landet.

Diskussionerna kring och ifrågasättandet av EU:s budgetstöd från en rad håll har, som framgått, föranlett kommissionen att identifiera ett antal teman som bör diskuteras. För vart och ett av dessa har kommissionen ställt ett antal frågor. De teman som anges i grönboken är följande:

- 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.

## Utskottets granskning

Utskottet ser positivt på att kommissionen genom grönboken initierat en samrådsprocess som ett led i arbetet med att utarbeta en samordnad ansats till budgetstöd.

Det är enligt utskottet viktigt att EU, som en ledande internationell biståndsgivare, fortsätter att främja genomförandet av agendan för biståndseffektivitet. Av betydelse i sammanhanget är den operativa ram för biståndseffektivitet som rådet beslutade om i november 2009 och som innefattar åtgärder på en rad områden. Vad gäller budgetstöd slogs där fast att kommissionen och medlemsstaterna skulle inleda en dialog för att kunna få ett koordinerat tillvägagångssätt för budgetstöd. Med anledning av grönboken om budgetstöd poängterar utskottet vikten av att subsidiaritetsprincipen gällande det aktuella området efterlevs.

I det följande inriktar utskottet sin granskning främst på frågor med anknytning till politisk styrning och politisk dialog, politikområdesdialog samt frågor om ansvarighet inklusive kapacitetsutveckling. Utskottet tar i sina överväganden i första hand sikte på frågor kring generellt budgetstöd.

Politisk styrning har under den senaste tiden framtonat som en av de viktigaste frågorna i samband med budgetstöd. Detta anser kommissionen i grönboken och menar att en svårlöst fråga av stor betydelse är om budgetstöd uttryckligen ska vara beroende av att mottagarlandet iakttar de underliggande principerna. Med begreppet *de underliggande principerna* avses Lissabonfördragets allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder (artikel 21.1), som har följande lydelse:

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.

Utskottet anser att bedömningar som avser *politisk styrning och den politiska dialogens roll* måste ta sin utgångspunkt i fördraget och i 2005 års överenskommelse om europeiskt samförstånd i utvecklingspolitiken (EUT C 46/1, 24.2.2006). I överenskommelsen uppmuntras användningen av budgetstöd när omständigheterna tillåter detta.

Utskottet väljer att här lyfta fram några komponenter i samförståndsöverenskommelsen som har anknytning till frågor om politisk styrning och den politiska dialogens roll och som särskilt bör beaktas i detta sammanhang.

I överenskommelsen, som slöts mellan rådet, medlemsstaterna, Europaparlamentet och kommissionen,

- anges att EU:s partnerskap och dialog med tredjeländer ska *främja gemensamma värderingar* i fråga om respekt för mänskliga rättigheter, grundläggande friheter, fred, demokrati, gott styre, jämställdhet, rättsstatsprincipen, solidaritet och rättvisa
- betonas vikten av en *fördjupad politisk dialog* för att främja utvecklingsmålen; genom dialogen, som förs av medlemsstaterna och EU:s institutioner, kommer respekten för gott styre, mänskliga rättigheter, demokratiska principer och rättsstatsprincipen att regelbundet bedömas så att en gemensam förståelse kan växa fram och stödjande åtgärder fastställas; den politiska dialogen har en viktig förebyggande aspekt och syftar till att se till att dessa principer upprätthålls; den innefattar bl.a. kampen mot korruption
- slås fast att EU inom all verksamhet ska tillämpa en förstärkt strategi för *integrering av följande frågor av övergripande karaktär*: främjande av de mänskliga rättigheterna, jämställdhet, demokrati, gott styre, barns rättigheter, ursprungsbefolkningar, miljöhållbarhet och kamp mot hiv/aids; dessa övergripande frågor är samtidigt både mål i sig och avgörande faktorer för att göra samarbetet effektivare och hållbarare; demokrati, gott styre, mänskliga rättigheter och barns rättigheter ska *främjas i partnerskap med alla länder som får gemenskapens utvecklingsbistånd*.

(Anm. Utskottets kursivering.)

EU är en ledande aktör i världen i främjandet av de mänskliga rättigheterna. Unionen bör fortsätta att vara en pådrivande kraft för en integrerad och konsekvent politik för de mänskliga rättigheterna.

En rad instrument och initiativ är knutna till EU:s främjande av de mänskliga rättigheterna. Det gäller gemensamma strategier, åtgärder och ståndpunkter, handlingsplaner inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken, EU:s riktlinjer om mänskliga rättigheter, framställningar och uttalanden, människorättsdialoger, klausuler om de mänskliga rättigheterna i samarbetsavtal med tredjeländer samt finansieringsinstrument för demokrati och mänskliga rättigheter i världen. Utskottet anser att samtliga dessa instrument och initiativ kan användas för att uppmärksamma brott mot de grundläggande principerna.

Utskottet anser att budgetstöd förutsätter ett stort mått av ömsesidigt förtroende mellan partnerland och givare. Ett antal förutsättningar bör anges för att budgetstöd ska beviljas, däribland tydliga åtaganden och vidtagna åtgärder för att stärka mänskliga rättigheter och demokrati. Enligt utskottet bör en annan förutsättning vara en nationell plan för utveckling och fattigdomsminskning med demokratisk förankring och som bedöms vara relevant, trovärdig och genomförbar.

Vad gäller frågan om de underliggande principerna i Lissabonfördraget anser utskottet att EU i beslut om budgetstöd, i konsekvens med EU:s utvecklingspolitik, bör ta hänsyn till hur partnerlandet beaktar dessa princi-

per. Detta kan lämpligen ske genom att det i budgetstödsprogram införs villkor som rör den politiska styrningen inklusive tydliga uppföljningsmekanismer som innefattar kriterier som måste vara uppfyllda för att (fortsatt) stöd ska beviljas.

Utskottet anser att ett land som bryter mot de grundläggande principerna inte ska beviljas budgetstöd. I det fall ett land har beviljats budgetstöd och situationen i landet vad gäller de grundläggande principerna försämras bör EU reagera mot detta på ett tydligt och förutsägbart sätt, vilket bör framgå av uppföljningsmekanismer till budgetstödsprogrammet. Budgetstöd bör enligt utskottet också vara kopplat till ett fortsatt genomförande av reformer i partnerlandet.

Ovan har utskottet betonat att budgetstöd förutsätter att det finns en nationell plan för utveckling och fattigdomsminskning och att denna är demokratiskt förankrad. En effektiv och inkluderande *politikområdesdialog* måste föras i samband med budgetstöd. Politikområdesdialogen bör, som anges i grönboken, lämpligen omfatta ett stort antal intressenter och ett stort antal samhällsområden. Utskottet vill särskilt betona betydelsen av en fri press, informerade medborgare och ett väl fungerande parlament som deltar i genomförandet av politiken för utveckling och fattigdomsminskning. Utöver detta måste understrykas vikten av effektiva kontroll- och granskningsorgan.

Utskottet delar uppfattningen i grönboken att en effektiv politikområdesdialog också förutsätter att givarnas personal är kompetent. Vad gäller intressenter i partnerlandet understryker utskottet i detta utlåtande särskilt att nationella parlament och nationella revisionsorgan har centrala roller när det gäller att främja öppenhet och insyn, granskning och kontroll samt demokratiskt ansvarsutkrävande. De nationella parlamenten och parlamentarikerna har också en central funktion när det gäller att granska hur landets regering och myndigheter sköter sitt arbete. Enligt utskottet har företrädare för parlamenten, i och med att de i val blivit utsedda av sina väljare, en unik legitimitet, och de har viktiga funktioner som initiativtagare, opinionsbildare och kunskapsspridare samt som länk mellan det lokala, regionala, nationella och internationella.

Som framgått anser utskottet att det bör anges ett antal förutsättningar för att budgetstöd ska beviljas. Det är, som konstateras i grönboken, svårt att koppla budgetstöd direkt till ett visst resultat, eftersom budgetstöd går rakt in i mottagarlandets allmänna budget och därför inte kan spåras. Givarna – inklusive i förlängningen skattebetalarna i EU – måste försäkra sig om att mottagarlandet har fungerande budgetsysteem. Det innefattar om stödet används till avsedda ändamål. Bland de frågor som måste kunna besvaras kan nämnas om stödet är kostnadseffektivt, om det uppfyller särskilt fastställda mål och om det bidrar till att uppfylla målen för partnerlandets nationella plan för utveckling och fattigdomsminskning.

Utskottet betonar värdet av de regelbundna granskningar av EU:s budgetstöd som utförs av bl.a. Europeiska revisionsrätten som redovisar dessa i sina årsrapporter liksom de rekommendationer till åtgärder som lämnas i samband med granskningen. Utskottet understryker också vikten av fortsatt utvecklingsarbete när det gäller metoder att utvärdera budgetstöd. Det är enligt utskottet också angeläget att fortsätta utveckla metoder för att, när budgetstöd ingår i EU:s länderprogram, genomföra oberoende utvärderingar av sådana länderprogram som innefattar bedömningar av hur verkningfullt budgetstödet är när det gäller fattigdomsbekämpning och andra indikatorer för millenniemålen.

I detta sammanhang vill utskottet nämna att vad gäller Sveriges utvecklingssamarbete har regeringen i juni 2010 beslutat om riktlinjer för hur strategier för utvecklingssamarbetet med länder och regioner ska utformas. I fråga om generellt budgetstöd tas i riktlinjerna bl.a. upp frågor om grundläggande förutsättningar för sådant stöd, villkor, ansvarsfördelning, riskhantering och vilka bedömningar som ska göras inför utbetalningar samt vilken uppföljning som ska ske. I riktlinjerna anges att generellt budgetstöd också ska bidra till att stärka landets förvaltningssystem med fokus på offentlig finansiell styrning. Den nationella myndigheten Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete) ska utforma mer preciserade anvisningar om budgetstödet. Även andra stödformer, exempelvis sektorbudgetstöd, behandlas i regeringens riktlinjer. Regeringen redovisar sedan två år tillbaka i en årlig skrivelse till riksdagen uppgifter om biståndets resultat. Skrivelsen behandlas i ett betänkande från utrikesutskottet. Såväl regeringens riktlinjer för biståndet som regeringens skrivelser offentliggörs på regeringens webbplats. Utskottens betänkanden och riksdagens beslut finns tillgängliga på riksdagens webbplats.

Med *ansvarighet på nationell nivå* avses enligt grönboken det ansvar ett partnerlands regering har inför sina medborgare och institutioner (parlament och 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 och stävja missbruk. Den ansvarighet partnerlandets regering har inför sina medborgare är en central drivkraft för att åstadkomma resultat på utvecklingsområdet och utgör en viktig del av landets ägarskap av sin utvecklingsagenda.

I grönboken konstateras att det hittills bara skett mindre förbättringar av ansvarigheten på nationell nivå. Det civila samhällets och parlamentens förmåga att argumentera för och övervaka politiska beslut i en öppen budgetprocess är fortfarande begränsad i många länder.

Utskottet konstaterar att det finns ett antal instrument och indikatorer för att mäta exempelvis öppenhet och kvalitet i offentliga budgetar och finansiella system. Av Open Budget Survey 2010, som publiceras av The International Budget Partnership, framgår att många länder har en betydande brist på öppenhet i sina statsbudgetar. I undersökningen mäter man

öppenhet och ansvarsutkrävande i statsbudgetarna runt om i världen. Den är också en källa för jämförelser mellan olika länder. Enligt den aktuella undersökningen når 74 av 94 undersökta länder inte upp till grundläggande krav vad gäller öppenhet och ansvarsutkrävande, vilket öppnar dörren för missbruk samt otillbörlig och ineffektiv användning av offentliga medel. När det gäller kvaliteten i de offentliga finansiella systemen har Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF) och kommissionen tagit fram en enhetlig ram för utvärdering, Pefa (Public Expenditure Financial Accountability). Som nämns i grönboken har Revisionsrätten främjat framtagandet och användandet av Pefa. Utskottet anser att det är angeläget att givarna kommer överens om vilka verktyg och indikatorer som ska användas för att uppnå öppenhet, något som i sin tur främjar ansvarighet på nationell nivå.

En av förutsättningarna för att kunna avgöra om budgetstödet – och annat bistånd – används till avsedda ändamål enligt ovan är att det finns tillräcklig kapacitet i olika funktioner i partnerlandet. Utskottet framhåller att det många gånger är angeläget med *kapacitetsutveckling* och förstärkning av gransknings- och kontrollfunktioner om nationella parlament och revisionsorgan ska kunna hävda sina roller och bl.a. värna om öppenhet och insyn samt granska, kontrollera, förbättra och medverka i ansvarsutkrävande. Stöd till kapacitetsutveckling i partnerlandet kan innefatta stöd – via budgetstöd eller på annat sätt – till reformer som stärker parlamentets roll i offentlig finansiell styrning liksom andra system för offentlig finansiell styrning och kontroll. Andra åtgärder för att förebygga och förhindra korrupktion kan också inkluderas i stöd till kapacitetsutveckling. Utskottet anser att stöd till kapacitetsutveckling ska vara behovs- och efterfrågestyrt och utformas på ett sätt som stärker lokalt ägarskap.

I detta sammanhang vill utskottet nämna den verksamhet som bedrivs av OECD/Dacs Governance Network (Govnet) som syftar till att förbättra effektiviteten i givarstöd till demokratisk samhällsstyrning i utvecklingsländer. Govnet söker bl.a. påverka givare att lämna bistånd på ett sådant sätt att det främjar relationerna mellan medborgarna och staten i utvecklingsländer genom att stödja parlament, politiska partier, medier, det civila samhällets organisationer och revisionsorgan m.fl.

I övrigt har utskottet inte funnit anledning att lämna ytterligare synpunkter i detta utlåtande.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

*Kommissionens grönbok EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden,  
KOM(2010) 586.*