



Riksrevisionens styrelses framställning angående regeringens och Sidas hantering av budgetstöd

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt regeringens återrapportering till riksdagen om budgetstödet. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform* (RiR 2007:31).

Riksrevisionen konstaterar att Sidas beslut om budgetstöd till sju av åtta länder inte har föregåtts av att regeringen gjort de överväganden om budgetstöd som den enligt sina egna riktlinjer ska göra. Regeringen har därmed enligt Riksrevisionen delegerat ett stort ansvar till Sida. Regeringen har inte heller följt upp Sidas hantering. Riksrevisionen har också funnit att regeringens riktlinjer på några punkter innehåller oklarheter.

Granskningen visar vidare att Sidas underlag inför beslut om budgetstöd innehåller brister samt att regeringens återrapportering till riksdagen inte ger en rättvisande bild av riskerna med budgetstöd.

Styrelsen anser att processerna inför att budgetstöd beviljas måste förbättras för att minska riskerna för att bistånd inte används för det ändamål det är avsett. Styrelsen anser därför att regeringen skyndsamt bör besluta om samsamarbetsstrategier för samtliga länder som tar emot budgetstöd samt säkerställa att besluten i övrigt är väl underbyggda och i enlighet med riksdagens intentioner. Regeringen bör också enligt styrelsens uppfattning förbättra återrapporeringen till riksdagen vad gäller effekterna av och riskerna med budgetstöd.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Bakgrund	4
Politik för internationellt utvecklingsarbete.....	4
Principerna för budgetstöd.....	4
Samarbetsstrategier.....	5
Riktlinjer för budgetstöd.....	5
Revisionsfrågor	6
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Regeringens delegationsbeslut till Sida var otillräckligt underbyggt.....	6
Regeringens uppföljning av budgetstödet brister.....	7
Regeringens riktlinjer för budgetstöd är omfattande och har oklar utformning	8
Sidas beslut om budgetstöd är inte tillräckligt väl underbyggda	8
Sidas tillämpning av regeringens riktlinjer för budgetstöd är oklar.....	9
Regeringens återrapporering till riksdagen ger en alltför ensidig bild av budgetstödet	10
Riksrevisionens rekommendationer.....	10
Riksrevisionens rekommendationer till regeringen	10
Riksrevisionens rekommendationer till Sida	11
Styrelsens överväganden	12
Beslut om samarbetsstrategier	12
Väl underbyggda beslut om budgetstöd.....	12
Förbättrad återrapporering till riksdagen	13
Styrelsens förslag.....	13

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Styrelsens överväganden föreslår styrelsen följande:

1. Beslut om samarbetsstrategier

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen skyndsamt bör besluta om samarbetsstrategier för de länder som erhåller bistånd genom budgetstöd.

2. Väl underbyggda beslut om budgetstöd

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör säkerställa att besluten om bistånd genom budgetstöd är väl underbyggda.

3. Förbättrad återrapportering till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör förbättra återrapporteringen till riksdagen om effekterna av och riskerna med budgetstöd.

Stockholm den 20 februari 2008

På Riksrevisionens styrelsens vägnar

Eva Flyborg

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Rose-Marie Frebran (kd), Leif Pettersson (s) och Lennart Hedquist (m).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt regeringens återrapportering till riksdagen om budgetstödet. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform* (RiR 2007:31) och publicerades i december 2007.

Bakgrund

Politik för internationellt utvecklingsarbete

I december 2003 fattade riksdagen beslut om en ny politik för internationellt utvecklingsarbete *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*.¹ Politiken syftar till att skapa en grund för en sammanhållen svensk politik för global utveckling (PGU) som i sin tur ska bidra till att uppnå FN:s millenniemål att andelen fattiga i världen ska halveras mellan åren 1990 och 2015.

Svensk utvecklingspolitik ska genomsyras av två huvudperspektiv: rättighetsperspektivet och fattiga människors syn på utveckling vilket innebär att det är de fattigas behov, intressen och förutsättningar som ska vara styrande i utvecklingssamarbetet.

Principerna för budgetstöd

Budgetstöd är ett finansiellt stöd till ett fattigt lands statsbudget i syfte att stödja landets fattigdomsbekämpning. Bakom stödformen ligger antagandet att bistånd blir mer effektivt om det mer styrs av mottagarlandets egna prioriteringar och mindre av givarnas krav. Enligt propositionen *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling* bör användning av budgetstöd öka i takt med att ländernas kapacitet att genomföra och rapportera den egna statliga verksamheten ökar. Ur mottagarlandets perspektiv är det viktigt att budgetstödet är förutsägbart. Detta kräver att beslut om budgetstöd baseras på långsiktiga ställningstaganden som i sin tur vilar på grundlig analys.

Riksdagen anger att Sveriges bistånd i första hand ska gå till de fattigaste länderna. Riksdagen har också markerat vikten av att regeringen skapar förutsättningar för väl underbyggda beslut om budgetstöd eftersom det utgör ett stöd till mottagarlandets samlade politik.

Budgetstödet effektivitet beror dels på hur den politiska viljan i mottagarlandet att genomföra åtgärder för att minska fattigdomen ser ut, dels på hur effektivt den ekonomiska politiken och den offentliga finansiella styrningen i mottagarlandet fungerar. Mottagarlandet måste också ha en strategi för fattig-

¹ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

domsbekämpning vars innehåll bedöms som trovärdigt och relevant. Övervägandet om budgetstöd ska göras inom ramen för en samlad bedömning av vilka samarbetsformer som är passande i ett land.

Regeringen avgör vilka länder som kan komma i fråga för budgetstöd. Regeringen har bemyndigat Sida att bereda och ingå avtal om samt att betala ut budgetstöd. Under 2006 betalade Sida ut 862 miljoner kronor i generellt budgetstöd.

Samarbetsstrategier

I april 2005 beslutade regeringen om riktlinjer för samarbetsstrategier.² Samarbetsstrategierna ska innehålla mål och inriktning för hela utvecklingssamarbetet och därmed fungera som regeringens planeringsinstrument för att genomföra politiken för internationellt utvecklingsarbete. Strategin ska vara nära kopplad till mottagarlandets egen fattigdomsbekämpning och alltmer samordnas med övriga givares strategier för utvecklingssamarbete i det aktuella landet. Det är med strategierna som regeringen styr det långsiktiga utvecklingssamarbetet med enskilda länder.

I budgetbetänkande 2005/06:UU2 välkomnar utrikesutskottet regeringens arbete med att ta fram planeringsinstrument som ligger i linje med politiken för global utveckling, däribland de under 2005 antagna riktlinjerna för samarbetsstrategier. Utrikesutskottet framhåller att regeringens överväganden om budgetstöd ska ingå som en integrerad del i arbetet med att ta fram en ny samarbetsstrategi. Utskottet pekar också på de problem som ofta finns i utvecklingssamarbete med fattiga länder. Vad gäller budgetstöd drar utskottet slutsatsen att – eftersom sådant stöd är ett stöd till mottagarlandets samlade politik – sådant bistånd ställer särskilda krav på analys och på väl avvägda bedömningar av risker och potentiella fördelar i jämförelse med andra stödformer.³

Budgetstödet omfattas också av riktlinjerna för samarbetsstrategierna. Regeringens ställningstagande till budgetstöd sker som en integrerad del i beslutet om en ny samarbetsstrategi. Samarbetsstrategierna ersatte de tidigare landstrategierna.

I samband med att de nya riktlinjerna för samarbetsstrategier antogs beslutades att en översyn skulle göras efter tre år.

Riktlinjer för budgetstöd

Till regeringens riktlinjer för samarbetsstrategierna bifogades också nya och mer omfattande riktlinjer för budgetstödet. Syftet med riktlinjerna är att de ska förtydliga och komplettera riktlinjerna för samarbetsstrategier när det gäller hantering och bedömning av budgetstöd.

Huvudkraven är att det i mottagarlandet måste finnas en nationellt ägd strategi för fattigdomsbekämpning vars innehåll bedöms som trovärdigt och

² Regeringsbeslut den 28 april (UD2005/24624/GU) *Riktlinjer för samarbetsstrategier*.

³ Bet. 2005/06:UU2.

relevant, att det överlag finns en positiv utveckling av systemen för offentlig finansiell styrning samt ett trovärdigt reformprogram för att åtgärda brister. Dessutom måste den ekonomiska politiken i mottagarlandet vara ansvarsfull och långsiktigt hållbar. I riktlinjerna ges det för varje huvudkrav en närmare beskrivning av vilka faktorer som ska ingå i underlaget för beslut om budgetstöd.

I maj 2005 bemyndigade regeringen Sida att bereda, fatta beslut om, ingå avtal om och utbetala budgetstöd till tio namngivna länder inom ramen för gällande land- eller regionstrategis giltighetstid. I beslutet anger regeringen att budgetstödet ska styras av riktlinjerna för samarbetsstrategier.

Riksrevisionens årliga revision har i revisionspromemorior riktat kritik mot hur budgetstödet bereds på ambassaderna i Moçambique och Tanzania, de två största svenska budgetstödländerna. Kritiken handlade bl.a. om otydliga kriterier vid bedömningen av budgetstöd.

Revisionsfrågor

Granskningen utgår från de riktlinjer för samarbetsstrategier som regeringen beslutade om i april 2005. Huvudfokus i granskningen ligger på regeringens styrning av budgetstödet samt hur Sida tillämpat kriterierna för budgetstöd. Granskningen behandlar också Sidas beredning och uppföljning inför beslut om utbetalning av budgetstöd samt regeringens rapportering till riksdagen.

Riksrevisionen har ställt följande revisionsfrågor:

- *Är regeringens beslut om budgetstöd väl underbyggda?*
- *Gör Sida bedömningar av förutsättningarna för budgetstöd som är väl underbyggda och konsekventa?*
- *Är regeringens rapportering till riksdagen om budgetstödet rättvisande?*

Riksrevisionens granskning avser budgetstöd som beslutats av regeringen och Sida fr.o.m. 2005 t.o.m. november 2006. Den omfattar budgetstöd till Mali, Burkina Faso, Tanzania, Rwanda, Moçambique, Nicaragua, Uganda och Zambia.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Regeringens delegationsbeslut till Sida var otillräckligt underbyggt

Enligt riktlinjerna för samarbetsstrategier ska regeringen ta ställning till om budgetstöd kan vara en lämplig samarbetsform i ett visst land. Inför ett sådant principbeslut ska en bedömning göras på ett övergripande plan om kraven enligt riktlinjerna kan anses uppfyllda.

Riktlinjerna för samarbetsstrategier anger att regeringens överväganden om budgetstöd ska ske inom ramen för en samarbetsstrategi där regeringen tar ställning till hela samarbetet med ett land. Riksrevisionen konstaterar att bemyndigandebeslutet inte innehåller sådana överväganden kring budgetstöd. Regeringen har i stället angett att budgetstödet ska styras av tidigare beslutade landstrategier. Riksrevisionen anser att regeringen därmed inte har förtydligat för Sida vilken roll budgetstödet ska spela i samarbetet med respektive land.

För sju av de åtta länder som ingått i granskningen gäller fortfarande regeringsbeslutet från maj 2005 där regeringen bemyndigar Sida att fatta beslut om budgetstöd för tio namngivna länder inom ramen för tidigare fastställda landstrategier (och inte utifrån av regeringen beslutade nya samarbetsstrategier). Riksrevisionen visar således i granskningen att regeringen – med undantag för budgetstödet till Tanzania – ännu inte omsatt den nya ordningen för budgetstöd i praktiken. Riksrevisionen framhåller att regeringen under hösten 2006 inledde en översyn av antalet mottagarländer. Till följd av detta har regeringen inte beslutat om några samarbetsstrategier med budgetstöd, utan man har i stället förlängt gamla landstrategier.

Riksrevisionen anser att regeringen genom att inte fatta beslut om samarbetsstrategier för sju av åtta länder överlämnat ett stort ansvar till Sida att hantera budgetstödet, från beredning till utbetalning. Samtidigt har Sida inte kunnat agera långsiktigt i olika budgetstödssamarbeten eftersom Sida inte heller – i avsaknad av nya samarbetsstrategier – kunnat bereda längre budgetstödsavtal än ett år.

Regeringens uppföljning av budgetstödet brister

UD och Sida ska som en del i uppföljningen och planeringen av Sidas bilaterala bistånd genomföra samråd två gånger per år. Enligt Sidas regleringsbrev ska Sida tillsammans med UD delta i samråd om de samarbetsstrategier som ligger till grund för utvecklingssamarbetet inklusive budgetstödet.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte särskilt har följt upp beslutet att bemyndiga Sida att fatta beslut om budgetstöd. Riksrevisionen anser att mot bakgrund av det stora ansvar som regeringen delegerat till Sida borde regeringen noggrant ha följt upp bemyndigandet. Bemyndigandet innebär ett avsteg från den ordning för budgetstöd som ska gälla enligt regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier. Riksrevisionen menar därutöver att utformningen av samråden mellan UD och Sida inte uppfyller de krav på uppföljning som bör finnas med tanke på budgetstödet politiska natur.

Budgetstödet resultat ska mätas mot de mål och reformer som fastställts i mottagarlandets fattigdomsbekämpningsstrategi. Riksrevisionen konstaterar att uppföljningssystemen i mottagarländerna i många fall är bristfälliga, vilket ställer särskilda krav på Sidas uppföljning av budgetstödet. Av granskningen framgår att Sida inte anser att riktlinjerna för budgetstöd är tillräckligt tydliga när det gäller vilka krav som ställs på uppföljningen.

Riksrevisionen redogör samtidigt för att Sidas rapportering till regeringen kommer att förändras då regeringen anser att resultatredovisningen i sin nuva-

rande utformning inte ger tillräckliga förutsättningar för en fungerande uppföljning av det bilaterala biståndet. En ny resultatmodell kommer att införas från 2008.

Regeringens riktlinjer för budgetstöd är omfattande och har oklar utformning

Riksrevisionen anser att regeringens riktlinjer för budgetstöd är tydliga när det gäller vad som utgör de huvudsakliga bedömningsgrunderna för budgetstöd, dvs. fattigdomsbekämpningsstrategierna, den ekonomiska politiken och den offentliga finansiella styrningen. Däremot har Riksrevisionen funnit ett antal svagheter i andra avseenden.

Riksrevisionen menar att regeringen blandar mer målinriktade formuleringar med mjukare skrivningar om hur bedömningarna ska gå till. Detta innebär att det är otydligt vad som faktiskt är krav som ska uppfyllas för att ett land ska få budgetstöd, och vad som snarare utgör mål för budgetstödet. Detta innebär enligt Riksrevisionen att riktlinjerna ger alltför lite vägledning om vad som *måste* bedömas och vad som *bör* bedömas. Det finns därmed en risk för att riktlinjerna inte får den styrande effekt som avses.

Sidas beslut om budgetstöd är inte tillräckligt väl underbyggda

Regeringen har genom delegeringen av budgetstödet till Sida gett myndigheten ett stort ansvar när det gäller att bereda och besluta om budgetstöd. Bedömningen ska göras genom att Sida tillämpar regeringens riktlinjer för budgetstöd. Riktlinjerna innehåller tre huvudkrav som ska bedömas:

- fattigdomsbekämpningsstrategin
- ekonomisk politik
- systemen för offentlig finansiell styrning.

Riksrevisionen konstaterar att analyserna i Sidas beslutsunderlag överlag inte är tillräckligt fullständiga och systematiskt genomförda för att svara mot ovan nämnda krav. Sida har inte heller preciserat kriterierna i regeringens riktlinjer för budgetstöd. Sidas bedömningar handlar enligt Riksrevisionen mer om kommande reformprogram än om en värdering av den institutionella kapaciteten i dagsläget. Sida borde också på ett tydligare sätt ange vilka resultat som förväntas och hur dessa ska följas upp.

Regeringen anser inte att det går att ange miniminivåer för vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett land ska få budgetstöd. Riksrevisionen anser därför att kraven på Sida kan betraktas som höga när det gäller att noggrant dokumentera och motivera bedömningen för varje land. Riksrevisionen anser också att bedömningen bör utföras på ett sådant sätt att det blir möjligt att vid en senare tidpunkt konstatera om förutsättningarna för budgetstöd har förändrats och i vilken riktning.

Sida har flera styrdokument med olika status som, vid sidan av regeringens riktlinjer, utgör vägledning för hur förutsättningarna för budgetstöd ska bedömas. För att bedöma förutsättningarna för budgetstöd använder sig Sida av

bedömningspromemorior. Promemoriorna har dock en struktur som är utformad för projektstöd och inte direkt anpassad till budgetstödinsatser. Detta bidrar enligt Riksrevisionen till svårigheterna att följa Sidas analys och ställningstaganden när det gäller huvudkraven för budgetstöd.

Sida har en checklista som tydligt specificerar vilka faktorer som ska analyseras i värderingen av den offentliga finansiella styrningen i mottagarländerna. Riksrevisionen konstaterar att denna inte har använts av Sida i bedömningen av förutsättningarna för budgetstöd. Riksrevisionen har i granskningen av de delar av Sidas beslutsunderlag som avser den offentliga finansiella styrningen funnit att beslutsunderlaget är ofullständigt.

Sida ska vidare bedöma förekomsten av korruption i mottagarländerna men med undantag för beslutet angående budgetstöd till Tanzania anser Riksrevisionen att korruptionsanalyserna i de flesta fall är alltför kortfattade och summariska.

I riktlinjerna för budgetstöd betonar regeringen vikten av riskbedömningar. Enligt Riksrevisionen innehåller beslutsunderlaget för Tanzania en fullständig riskanalys, medan underlagen för Mali och Zambia anses vara grundliga. Sidas riskanalyser i övriga fall är ofullständiga och alltför beskrivande. Riksrevisionen pekar på behovet av utökade riskanalyser, liksom tidigare Riksrevisionens årliga revision har gjort.

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att flera av Sidas beslutsunderlag har karaktären av beskrivande framställningar utan klara analyser och slutsatser. Sida lämnar ofta en kritisk redovisning av olika företeelser i mottagarlandet som skulle kunna ha en negativ påverkan på budgetstödet effektivitet. Men Sida framför inte positiva sakskaäl i samma utsträckning. Det blir därför svårt att följa Sidas resonemang och slutsats om att budgetstöd är en lämplig stödform.

Riksrevisionen anser mot bakgrund av ovanstående att Sida i underlagen inför beslut om budgetstöd inte på ett tillfredsställande sätt har visat om huvudkraven enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd är uppfyllda. Sida har i de flesta fall inte på ett tydligt sätt redovisat vare sig förväntade resultat eller risker med budgetstöd. Riksrevisionen konstaterar vidare att analyserna i Sidas beslutsunderlag inte för något land innehåller analyser som genomgående är tillräckligt systematiskt utförda för att det ska vara möjligt att göra jämförelser över tid mellan länder när det gäller hur grundförutsättningarna för budgetstöd har utvecklats.

Sidas tillämpning av regeringens riktlinjer för budgetstöd är oklar

Riksrevisionen visar i granskningen att Sida inte har preciserat kriterierna i regeringens riktlinjer för budgetstöd eller, i styrdokument eller motsvarande, konkretiserat hur regeringens riktlinjer för budgetstöd ska tillämpas i bedömningen. Sida har i stället ett antal kompletterande och delvis överlappande styrdokument med olika ställning som har bäring på budgetstödet. Riksrevis-

ionen menar att Sida betraktar regeringens riktlinjer mer som en vägledning än som faktiskt styrande för vad som ska göras.

Sammantaget anser Riksrevisionen att Sida inte i tillräcklig utsträckning har tydliggjort för den egna organisationen vad som ska ingå i bedömningen och hur den ska göras. Detta innebär att det i stor utsträckning blir upp till den enskilda handläggaren att bilda sig en uppfattning om hur förutsättningarna för budgetstöd ska bedömas. Sidas brist på tydliga anvisningar när det gäller hur budgetstödet ska bedömas medför vidare att urvalet av information som presenteras inte görs fullständigt och systematiskt. Detta bidrar enligt Riksrevisionen till att det blir svårare att göra jämförelse över tid och mellan länder.

Regeringens återrapportering till riksdagen ger en alltför ensidig bild av budgetstödet

Regeringens redovisning av budgetstödet i budgetpropositionerna är alltför ensidigt positiv. För att ge en rättvisande bild av budgetstödet borde regeringen också ha gett en bild av de risker som är förknippade med denna stödför. Riksrevisionen finner det vidare anmärkningsvärt att regeringen i budgetpropositionen för 2006 inte redovisat den problematiska situationen i Uganda som vid denna tidpunkt tog emot budgetstöd.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer till regeringen

- Regeringen bör snarast besluta om samarbetsstrategier för de länder som har budgetstöd.
- Riksrevisionen rekommenderar att regeringen i samband med sin planerade översyn av riktlinjerna för budgetstöd söker förenkla riktlinjerna samt förtydliga dem på följande punkter:
 - Regeringen bör ge utökad vägledning till Sida om vilka nivåer som mottagarländerna bör ha uppnått avseende den offentliga finansiella styrningen och den ekonomiska politiken för att kunna komma i fråga för budgetstöd.
 - Regeringen bör förtydliga riktlinjerna när det gäller Sidas uppföljning av budgetstödet.
 - Regeringen bör vidare klargöra när riktlinjerna ska tillämpas på budgetstödsliknande former av bistånd.
- Regeringen bör, bl.a. mot bakgrund av bemyndigandebeslutet, genomföra systematiska uppföljningar av Sidas tillämpning av regeringens riktlinjer för budgetstöd.
- Regeringen bör i sin återrapportering till riksdagen ge en mer rättvisande bild av budgetstödet och på ett tydligare sätt redovisa de risker som finns med stödformen.

Riksrevisionens rekommendationer till Sida

- Sida bör utforma ett samlat styrdokument som svarar mot regeringens riktlinjer för budgetstöd. I detta dokument bör Sida klargöra och precisera hur bedömningen inför beslut om budgetstöd ska göras.
- Sida bör vidta åtgärder för att säkerställa att besluten och underlagen inför beslut om budgetstöd uppfyller kraven enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd.
- Sida bör regelbundet genomföra systematiska riskanalyser för de mottagarländer där bistånd ges i form av budgetstöd eller sektorsstöd.
- Sida bör se till att etablera tydliga definitioner av olika stödformer och säkerställa att de är möjliga att följa upp.

Styrelsens överväganden

Styrelsen överlämnar härmed en framställning till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskning av regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt av regeringens återrapportering till riksdagen om budgetstöd. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Styrelsen behandlade under hösten 2007 Riksrevisionens granskningsrapport *Oegentligheter inom bistånd*. Styrelsen underströk då att det svenska biståndet bör syfta till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Styrelsen framhöll också att det är av största vikt att biståndet används för det ändamål det är avsett för.

Föreliggande granskning behandlar framför allt beslutsprocessen inför att budgetstöd beviljas till ett enskilt land. Dåligt underbyggda beslut kan leda till att biståndet inte används för det ändamål som det är avsett för. Styrelsen anser att granskningen visar att processerna måste förbättras inför att beslut om budgetstöd fattas. Granskningen visar också att återrapporteringen till riksdagen behöver förbättras. Styrelsen föreslår därför följande.

Beslut om samarbetsstrategier

Riksdagen beslutade 2003 om en ny politik för internationellt utvecklingsarbete. Som ett led i att operationalisera detta beslut utfärdade regeringen 2005 riktlinjer för samarbetsstrategier där också riktlinjer för budgetstöd ingår som en bilaga till beslutet.

Styrelsen konstaterar att regeringen – trots den tid som har gått sedan riksdagens beslut – endast har fattat beslut om samarbetsstrategier avseende ett av de åtta länder som erhöll budgetstöd under granskningsperioden. I granskningen visas att villkoren för att budgetstöd ska beviljas därmed inte prövas enligt de riktlinjer som regeringen fastställt. Det föreligger därför enligt styrelsen en risk för att budgetstöd inte prövas i enlighet med den politik för internationellt utvecklingsarbete som riksdagen beslutat om.

Styrelsen föreslår att regeringen skyndsamt tar fram och beslutar om samarbetsstrategier för de länder som erhåller budgetstöd.

Väl underbyggda beslut om budgetstöd

Granskningen visar att också att andra brister finns i beslutsunderlaget vad gäller budgetstöd. Riksrevisionen har funnit svagheter i regeringens riktlinjer för budgetstöd som medför svårigheter vid tillämpningen. Sida har inte heller preciserat kriterierna i regeringens riktlinjer för budgetstöd eller i styrdokument eller motsvarande konkretiserat hur regeringens riktlinjer för budgetstöd ska tillämpas i bedömningen. I granskningen konstateras också att Sidas

underlag och bedömningar skiftar mycket mellan de länder som får budgetstöd.

Det är enligt styrelsens uppfattning självklart att beslut om budgetstöd måste vara väl underbyggda och i enlighet med riksdagens intentioner. Enligt regeringens riktlinjer ska Sida pröva ett annat lands fattigdomsbekämpningsstrategi, ekonomiska politik och system för offentlig finansiell styrning. Svårigheterna med att bedöma huruvida budgetstöd ska utgå till ett biståndsland är enligt styrelsen uppenbara, något som ställer särskilt höga krav på besluten. Det måste också vara möjligt att i efterhand kunna förstå varför ett visst beslut har fattats.

Styrelsen föreslår att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa att besluten om budgetstöd blir väl underbyggda.

Förbättrad återrapportering till riksdagen

I granskningen visas att Sida har fått stort ansvar att besluta om budgetstöd genom att beslut om samarbetsstrategier saknas för sju av de åtta länder som erhåller sådant stöd. Granskningen visar också att regeringens uppföljning av budgetstödet brister. Styrelsen anser att det stora ansvar som har delegerats till Sida vad gäller att fatta beslut om budgetstöd borde ha följts upp bättre av regeringen. Styrelsen noterar samtidigt att regeringen beslutat om en ny resultatmodell som innebär skärpta krav på resultatuppföljning.

Vidare visar granskningen att regeringens redovisning av budgetstödet i budgetpropositionerna är alltför ensidigt positiv och att de risker som är förknippade med stödet inte redovisats för riksdagen. Den förändrade uppföljningen genom den nya resultatmodellen bör också kunna bidra till att möjligheterna att återföra kunskaper till riksdagen om resultatet av budgetstödet förbättras.

Styrelsen föreslår att ökade krav ställas på regeringens återrapportering till riksdagen vad avser budgetstödet effekter och risker.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av dessa överväganden förslår styrelsen att riksdagen begär att

- regeringen skyndsamt beslutar om samarbetsstrategier för de länder som erhåller bistånd genom budgetstöd,
- regeringen säkerställer att besluten om bistånd genom budgetstöd är väl underbyggda,
- regeringen förbättrar återrapporteringen till riksdagen om effekterna av och riskerna med budgetstöd.