



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

---

*Utskottet för utveckling*

---

**2010/2300(INI)**

17.3.2011

# FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om framtiden för EU:s budgetstöd till utvecklingsländer  
(2010/2300(INI))

Utskottet för utveckling

Föredragande: Charles Goerens

PR\_INI

## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION .....	3
MOTIVERING .....	7

## FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

### om framtiden för EU:s budgetstöd till utvecklingsländer (2010/2300(INI))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av de åtaganden om biståndsvolym, bistånd till Afrika söder om Sahara och biståndskvalitet som gjordes av G8 vid toppmötet i Gleneagles 2005 och vid alla senare G8- och G20-möten,
- med beaktande av Europeiskt samförstånd om utveckling<sup>1</sup> och Europeiska unionens uppförandekod om komplementaritet och arbetsfördelning inom utvecklingspolitiken<sup>2</sup>,
- med beaktande av Parisdeklarationen om biståndseffektivitet och handlingsprogrammet från Accra,
- med beaktande av artikel 208 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som föreskriver: ”Unionen ska ta hänsyn till målen för utvecklingssamarbetet vid genomförande av politik som kan påverka utvecklingsländerna”,
- med beaktande av artikel 25.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1905/2006 av den 18 december 2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete<sup>3</sup>,
- med beaktande av artikel 61.2 i Cotonouavtalet,
- med beaktande av sin resolution av den 6 april 2006 om biståndets effektivitet och korruptionen i utvecklingsländerna<sup>4</sup>,
- med beaktande av sin resolution av den 5 maj 2010 med de iakttagelser som utgör en del av beslutet om ansvarsfrihet för genomförandet av budgeten för sjunde, åttonde, nionde och tionde Europeiska utvecklingsfonden för budgetåret 2008<sup>5</sup>,
- med beaktande av sin resolution av den 3 februari 2011 om rådets ståndpunkt vid första behandlingen inför antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1905/2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete<sup>6</sup>,
- med beaktande av Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 11/2010 ”Kommissionens förvaltning av allmänt budgetstöd i AVS-länder och länder i Latinamerika och Asien”,

---

<sup>1</sup> EUT C 46, 24.2.2006, s. 1.

<sup>2</sup> Rådets slutsatser nr 9558/07 av den 15 maj 2007.

<sup>3</sup> EUT L 378, 27.12.2006, s. 41.

<sup>4</sup> EUT C 293, 2.12.2006, s. 316.

<sup>5</sup> EUT L 252, 25.9.2010, s. 109.

<sup>6</sup> Antagna texter, P7\_TA (2011)0030.

- med beaktande av kommissionens grönbok till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om ”EU:s budgetstöd till tredjeland i framtiden” (KOM(2010)0586 slutlig),
- med beaktande av kommissionens dokument ”Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support” (2007),
- med beaktande av kommissionens rapport ”Budget support: The effective way to finance development?” (2008),
- med beaktande av artikel 48 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för utveckling och yttrandena från utskottet för utrikesfrågor, budgetutskottet och budgetkontrollutskottet (A7-0000/2011), och av följande skäl:
  - A. Enligt bestämmelserna i Lissabonfördraget är det främsta målet för Europeiska unionens utvecklingspolitik att eliminera fattigdomen.
  - B. Många biståndsgivare ser budgetstödet som en metod för att uppmuntra partnerländer att överta ägarskapet över utvecklingspolitiken och reformprocesserna, stärka nationella institutioner och system för ansvarighet och skapa bättre förutsättningar för tillväxt, minskad fattigdom och genomförandet av utvecklingsmål.
  - C. Budgetstödet gör det möjligt att komma tillrätta med svagheterna hos traditionellt projektstöd (höga transaktionskostnader, parallella och splittrade strukturer etc.).
  - D. Trots de risker som Europeiska revisionsrätten framhåller i sina rapporter om budgetstödet är det ”dynamiska synsättet” i de allmänna villkoren för budgetstödet fortfarande ett mycket viktigt instrument för politisk dialog. Budgetstödet får dock aldrig uppfattas som en ”blankocheck”.
  - E. Ibland kan de åtaganden som mottagarländerna sammantaget gör gentemot sina partner försvåra utnyttjandet, eftersom biståndsgivarna kan ställa motstridiga villkor.
  - F. Hittills har EU hellre tagit upp kränkningar av mänskliga rättigheter av den så kallade första generationen inom ramen för partnerskapsavtalen, än kränkningar av sociala och ekonomiska rättigheter (den så kallade andra generationen).
  - G. Alla biståndsgivare bör samråda med varandra, så att inga oklarheter uppstår om villkoren.
  - H. Partnerregeringens ansvar för budgetförvaltningen gentemot medborgarna utgör en väsentlig faktor i landets kapacitetsutveckling genom att parlamentet och det civila samhället involveras i de offentliga finanserna.
- 1. Europaparlamentet välkomnar kommissionens initiativ som fastställs genom grönboken om budgetstödet, som i första hand syftar till att främja utvecklingen inom partnerländerna.

2. Europaparlamentet erinrar om att Europeiska unionen bryter ny mark med budgetstödet och understryker att det är unionens uppgift att utveckla metoder och villkor som även andra biståndsgivare kan använda sig av.
3. Europaparlamentet understryker att det dynamiska synsätt som kommissionen i likhet med de flesta andra budgetstödgivare tillämpar för med sig ett antal risker som man måste ta vederbörlig hänsyn till.
4. Europaparlamentet understryker behovet att förstärka såväl kommissionens kontrollmekanismer som den parlamentariska kontrollen i de länder som tar emot budgetstöd. Parlamentet betonar också att bistånd endast får utbetalas om det finns en optimal kontroll av mottagarländernas offentliga finanser.
5. Europaparlamentet understryker därför vikten av att systematiskt involvera parlamenten och det civila samhället i den politiska dialogen om kampen mot fattigdomen och i den årliga översynen av budgetstödet.
6. Europaparlamentet ser med oro på de makroekonomiska destabiliseringseffekter och de konsekvenser för de mest sårbara befolkningsskikten som kan uppkomma om budgetstöd plötsligt dras in. Parlamentet föreslår att minskningar av budgetstöd bör göras successivt och samordnas mellan biståndsgivarna. Detta skulle dämpa följderna, gynna den politiska dialogen och göra det möjligt att hitta samförståndslösningar på eventuella svårigheter.
7. Europaparlamentet erinrar om villkoren avseende öppenhet och god förvaltning av offentliga medel i artikel 61.2 i Cotonouavtalet och om villkoren i artikel 25.1 b i förordningen om finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete vid beviljande av budgetstöd.
8. Europaparlamentet påpekar att dålig samhällsstyrning och andra allvarliga brister kan göra att utvecklingsländer inte erhåller budgetstöd.
9. Europaparlamentet erinrar om att bristande framsteg när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna alltså utestänger ett betydande antal länder från budgetstöd.
10. Europaparlamentet uppmanar utvecklingsländerna att främja en utveckling som bygger på delaktighet enligt bestämmelserna om detta i Cotonouavtalet, framför allt när det gäller att bygga upp det civila samhället.
11. Då budgetstöd beviljas till AVS-länder som är bananexportörer och som kan utnyttja stödåtgärder för denna sektor är det enligt Europaparlamentets mening viktigt att i den variabla del som baseras på samhällsstyrningsindikatorer ta hänsyn till de särskilda villkoren i artikel 17 i Europaparlamentets lagstiftningsresolution av den 3 februari 2011 om rådets ståndpunkt vid första behandlingen inför antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1905/2006 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete (16447/1/2010 – C7-0424/2010 – 2010/0059(COD)).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Antagna texter, P7\_TA(2011)0030.

12. Europaparlamentet kräver att kommissionen offentliggör budgetstödtalen med utvecklingsländerna och även millenniemålskontrakten.
13. Europaparlamentet begär att kommissionen i samband med halvtidsöversynen också offentliggör ”landstrategidokumentens” villkor och resultatindikatorer.
14. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att bli bättre på att samordna sina åtgärder inom utvecklingsstödet, både på nationell nivå och på EU-nivå. Parlamentet önskar att medlemsstaterna förstärker sin samordning med kommissionen om budgetstödet, så att dubbelarbete och oklarheter undviks.
15. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att göra den allmänna opinionen medveten om budgetstödet risker, och samtidigt framhålla budgetstödet positiva effekter för framåtskridandet i partnerländerna.
16. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.

## MOTIVERING

### 1. Inledning

Budgetstöd är att överföra finansiella resurser från ett externt finansieringsorgan till ett partnerlands statskassa, om landet uppfyller villkoren för betalningen. De finansiella resurser som på så vis erhålls blir en del av partnerlandets totala resurser och omfattas således av partnerlandets system för förvaltning av de offentliga finanserna.

Även om budgetstöd har funnits länge – i själva verket ända sedan Marshallplanen – blev tillvägagångssättet populärt under 1980- och 1990-talen, då Världsbanken och olika bilaterala samarbetsorgan började ge budgetstöd i form av betalningsbalansstöd.

En andra våg av budgetstöd kom under åren 2000 till 2005. Då uppstod ett nytt samordnat synsätt på allmänt budgetstöd. Denna form av budgetstöd syftade till att stöda partnerländernas politik och strategier för att fördjupa principerna om ägarskap och förstärkt partnerskap.

För närvarande håller budgetstödet på att en gång för alla erövra ställningen som det effektivaste sättet att uppnå målsättningarna i Parisdeklarationen och Accrahandlingsplanen. Principen bygger på ett starkt ledarskap från regeringarnas sida, fastställande av båda parter åtaganden, partnerskapets funktionssätt och ömsesidiga ansvarsförhållanden. Dessutom har förfaranden, arbetssätt och biståndsgivarnas fördelning av stödåtaganden sinsemellan med tiden kommit att harmoniseras bättre.

EU beviljar enbart sådana länder budgetstöd som uppfyller följande tre kriterier: a) en väldefinierad nationell politik och strategi för utveckling, b) en stabilitetsinriktad makroekonomisk ram och c) ett trovärdigt och relevant program för att förbättra förvaltningen av de offentliga finanserna. Detta ska finnas på plats eller vara under införande.

Under 2003–2009 uppgick kommissionens budgetstödåtaganden till mer än 13 miljarder euro (vilket motsvarar cirka 25 procent av de totala åtagandena under denna period). Omkring 56 procent av åtagandena avsåg länder i Afrika, Västindien och Stillahavsområdet (AVS-länderna), 24 procent länder som berörs av den europeiska grannskapspolitiken, 8 procent Asien, 6 procent Latinamerika och 5 procent Sydafrika.

### 2. Budgetstödet resultat: Utfallet är ännu oklart

En slutsats av den utvärdering som gjordes 2006<sup>1</sup> av budgetstödet till Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicaragua, Uganda, Rwanda och Vietnam, på uppdrag av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd, var att budgetstödet medförde att de offentliga medlen användes mer rationellt och att regeringarnas kompetens stärktes inom bland annat förvaltning av offentliga finanser.

Utvärderingen visade också att allmänt budgetstöd gagnar harmonisering och samordning och stärker regeringarnas ägarskap och ansvarighet. Vidare har kommissionen senare gjort

---

<sup>1</sup> IDD and Associates: "Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004", maj 2006.

oberoende utvärderingar av programmen för varje land som på det hela taget bekräftat att de gör nytta och rekommenderat att insatserna ska fortsätta.

Utvärderingarna innehåller dock vissa förbehåll när det gäller hur budgetstödet har påverkat fattigdomsminskningen och befästandet av demokratin i mottagarländerna. Det har i allmänhet visat sig svårt att utvärdera budgetstödet betydelse för att minska fattigdomen och för andra viktiga indikatorer för millennieutvecklingsmålen.

Det finns också potentiella risker med budgetstödet: Biståndet blir mer instabilt, är svårt att följa upp och smärtsamma finanspolitiska åtgärder kan bli nödvändiga om det dras in. Följderna för fattiga befolkningsskikt kan då bli katastrofala, särskilt om fasta kostnader för lärare, sjukvårdspersonal och läkemedelsinköp delvis finansieras med stöd utifrån. Ett avbrott i budgetstödet till ett mottagarland får också konsekvenser för grannländerna.

### **3. Villkoren för beviljande är inte alltid konsekventa**

För att komma i fråga för budgetstöd måste mottagarländerna ha uppnått ett tillräckligt ägarskap inom områdena fattigdomsbekämpning, makroekonomisk förvaltning, förvaltning av offentliga finanser och samhällsstyrning. I praktiken har stora skillnader konstaterats mellan de länder som får budgetstöd. Enligt utvärderingarna var ägarskapskänslan stark och den makroekonomiska situationen stabil i Uganda, Vietnam och Rwanda, medan det fanns brister härvidlag i Malawi, Moçambique och Burkina Faso.

Här finns det anledning att ställa sig två frågor. För det första: Kan valet av mottagarländer för budgetstöd ha styrts av givarländernas förtroende för vissa politiska makthavare eller sittande statschefer, trots att en del länder inte har uppfyllt de krav som ställts? För det andra: Styr inte budgetstödet i första hand av diplomatiska och (geo-)politiska överväganden och av ”personliga förbindelser” bakom kulisserna? Den officiella motiveringen av varför stöd utgår stannar ju vid överväganden av teknisk natur.

På så sätt kan det globala budgetstödet få en ännu mer uttalat politisk karaktär, vilket ökar riskerna.

### **4. Budgetstödet och ägarskapet till utvecklingsagendan**

I Parisdeklarationen angavs ägarskap som hörnstenen för det nya internationella biståndssystemet. Men att åstadkomma det ledarskap och den vilja till ansvarstagande som krävs behöver inte vara liktydigt med tanken att stater, folkvalda och det civila samhället ska utöva självbestämmande.

I praktiken finns det olika ägarskapsnivåer som avgörs av hur det aktuella budgetstödet har utformats och av hur moget partnerlandets demokratiska system och finansförvaltning är. Något orsakssamband mellan budgetstöd och ägarskap har hittills inte gått att påvisa. Studier visar att budgetstödet inte förändrar den underliggande politiska verkligheten (ett orealistiskt mål för allt bistånd).

Dessutom tycks ägarskap i biståndsgivarnas ögon stanna vid att de som har den politiska och administrativa makten i mottagarländerna beslutsamt och varaktigt ska ställa sig bakom de



budgetreformer och ekonomiska åtaganden som internationella finansinstitutioner som IMF kräver.

Inte heller när det gäller det civila samhället har biståndsgivarna uppfyllt sina åtaganden att systematiskt involvera parlamentsledamöter och företrädare för det civila samhällets organisationer i sin dialog med utvecklingsländernas regeringar.

Med detta synsätt kommer vi att skapa ”utvecklade” stater med en i teknisk mening effektiv förvaltning. Det framgår tydligt att den centrala frågan alltjämt är ”hur” ägarskapet ska bedrivas (ledarskap, ådagalagt engagemang, nedlagd energi etc.), inte ”vad” ägarskapet syftar till eller innebär.

## **5. Blandat utfall av kommissionens budgetstöd**

### **Den ”dynamiska” principen**

I ett dokument om budgetstödet som lades fram 2008<sup>1</sup> framhöll kommissionen att den gör en ”dynamisk” tolkning av villkoren i artikel 61.2 i Cotonouavtalet<sup>2</sup>. Kommissionen anser att brister i förvaltningen av offentliga finanser då finansieringsbeslutet fattas inte behöver hindra att budgetstödprogrammet inleds, så länge det finns en vilja att genomföra godtagbara reformer. Nyckelbegreppet för kommissionen var ”den riktning som landet har slagit in på”.

Denna dynamiska tolkning av villkoren för att komma i fråga för budgetstöd, och särskilt beträffande förvaltningen av de offentliga finanserna, kan öka riskerna på kort sikt. Denna åsikt delas inte bara av kommissionen utan också av revisionsrätten, som i sin specialrapport nr 2/2005 och sin årsrapport 2009 framhöll att kommissionen måste styrka berättigandet och de uppnådda resultaten mer explicit, formellt och strukturerat när det gäller förvaltningen av de offentliga finanserna.

På samma sätt föreskriver artikel 25.1 b i finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete (DCI) att budgetstöd ska beviljas ”om partnerlandets förvaltning av de offentliga utgifterna är tillräckligt öppen, tillförlitlig och effektiv” och att synsättet ska grunda sig på ”resultat och resultatindikatorer”.

### **Budgetstödet och biståndets effektivitet**

Vid sin senaste utvärdering av biståndet från den europeiska gemenskapen 2007 gjorde kommittén för utvecklingsbistånd (DAC) ett antal konstateranden om budgetstödet betydelse för att uppnå målen i agendan om biståndets effektivitet. I korthet betonar DAC följande:

- a) Kommissionen bör undvika att utnyttja budgetstödet för att öka tempot i anslagsöverföringen i samband med intensifieringen av biståndsinsatserna eller för att uppnå målet om 50 procent.

<sup>1</sup> ”Budget Support: A question of mutual trust”, Europeiska gemenskaperna, 2008.

<sup>2</sup> Artikeln betonar ansvaret på nationell nivå och den parlamentariska kontrollen över förvaltningen av de offentliga finanserna.

- b) Kommissionen bör undersöka möjligheterna att involvera det lokala civila samhällets organisationer för att följa upp utgifterna och budgetstödet verkningar.
- c) Europaparlamentet bör ställa politiska krav på att bistånd bara får beviljas till länder som uppfyller minimikraven när det gäller samhällsstyrning och respekt för mänskliga rättigheter.

Det händer också att biståndsgivare avviker från principen att budgetstöd går före biståndsprojekt. En aktuell utvärdering<sup>1</sup> visar att svagheten hos politiker, institutioner och tjänstesystem i sektorerna har fått anslagsgivarna att starta projekt på egen hand och med metoder som är bilaterala, snarare än samordnade. Ett sådant tillvägagångssätt gör politiker, institutioner och tjänstesystem på sektornivå mycket sårbara, vilket i sin tur förstärker biståndsgivarnas ursprungliga reaktion.

Mot denna bakgrund kan det bli mycket svårt att förena dessa förväntningar med förverkligande av EU:s mål om att öka budgetstödet och göra biståndet mer förutsägbart.

## **6. Stödåtgärder för att stärka den politiska dialogen**

En viktig linje i kommissionens samråd är ”dialogens roll i den politik som bör föras, villkorens funktion och kopplingen till prestationer och resultat”. Här har kommissionen utarbetat tre grundtankar:

- a) Partnerregeringens ansvar gentemot sina medborgare är av väsentlig betydelse för att utvecklingsresultat ska uppnås. Budgetstödet ska i princip granskas av parlamentet och av de institutioner som förvaltar de offentliga finanserna.
- b) Hittills har dock endast blygsamma förbättringar kunnat iakttas när det gäller nationellt ansvar. Det beror bland annat på att det civila samhällets och parlamentets förmåga att försvara och styra strategiska val inom ramen för budgetprocessen i många länder fortfarande är alltför svag.
- c) Att stöda nationella institutioner och ansvarighetssystem är en av de största utmaningarna för givare av budgetstöd.

I detta sammanhang har Europaparlamentet redan framhållit vikten av att införa ett system för att systematiskt involvera parlamenten och det civila samhället i den politiska dialogen om fattigdomsbekämpning och i den årliga översynen av budgetstödet.

Systemet måste också medge informationsutbyte i vid mening mellan det civila samhället och den breda allmänheten, så att det civila samhället, universitet och enskilda organisationer kan framföra sina synpunkter inom ramen för samråden med de arbetsgrupper som inrättas för att följa upp budgetstödet.

## **7. Sammanfattning**

---

<sup>1</sup> ODI/ Mokoro, ”L’Appui Budgétaire Sectoriel dans la pratique Rapport de synthèse”, februari 2010.

Utskottet för utveckling vill att kommissionen ger besked om följande frågor innan utskottet slutgiltigt tar ställning:

- EU är den största givaren av utvecklingsbistånd. Kan EU påverka andra givare, exempelvis IMF och Världsbanken, så att det går att hitta en konsekvent gemensam ståndpunkt avseende kriterierna för beviljande av budgetstöd?
- Vilka motsvarande möjligheter har länder som inte får budgetstöd?
- Beaktar kommissionen i sitt beslut följderna för regionen som helhet då budgetstödet till ett land dras in?
- Är budgetstöd det bästa sättet att stimulera utvecklingen i ett land?

## Bilaga 1

Förteckning över länder som tagit emot utvecklingshjälp via budgetstöd under 2009, redovisat per finansieringsinstrument

EUF AVS		DCI		
Land	EU-bidrag	Finansieringsinstrument	Land	EU-bidrag
<b>Finansieringsinstrument</b>				
Benin	€51 400 000	EUF	Kongo (Demokratiska republiken)	€26 000 000
	DCI - Thema			
Botswana	€60 000 000	EUF	Bolivia	€7 750 000
Burkina Faso	€55 420 000	EUF	Ecuador	€26 400 000
Burundi	€14 330 000	EUF	El Salvador	€37 100 000
Kap Verde	€11 500 000	EUF	Georgien	€2 000 000
Centralafrikanska republiken	€12 210 000	EUF	Ghana	€15 000 000
Komoreerna	€7 270 000	EUF	Guatemala	€33 800 000
Kongo (Demokratiska republiken)	€22 620 000	EUF	Guyana	€22 292 000
Ghana	€49 020 000	EUF	Haiti	€5 800 000
Grenada	€5 290 000	EUF	Indonesien	€145 000 000
Guinea-Bissau	€14 950 000	EUF	Jamaica	€16 816 000
Haiti	€37 580 000	EUF	Kirgizistan	€9 000 000
Jamaica	€1 900 000	EUF	Malawi	€15 900 000
Liberia	€20 200 000	EUF	Mauritius	€61 984 000
Malawi	€33 890 000	EUF	Nepal	€13 000 000
Mali	€81 700 000	EUF	Peru	€60 800 000
Mauritius	€44 990 000	EUF	Filippinerna	€36 000 000
Moçambique	€12 110 000	EUF	Rwanda	€20 155 000
Niger	€6 900 000	EUF	Saint Kitts och Nevis	€10 425 000
Rwanda	€41 440 000	EUF	Seychellerna	€2 000 000
Samoa	€15 300 000	EUF	Sydafrika	€122 680 000
Seychellerna	€16 500 000	EUF	Tadzjikistan	€7 750 000
Sierra Leone	€18 420 000	EUF	Trinidad och Tobago	€10 764 000
Tanzania	€389 840 000	EUF		
Togo	€15 000 000	EUF		
Zambia	€30 000 000	EUF		

Källa: AIDCO 2009. I beloppen ingår budgetstöd och sektorsstöd.