



RIKSREVISIONEN

RiR 2007:31

# Bistånd genom budgetstöd

*- regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform*

ISBN 978 91 7086 133 8

RiR 2007:31

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2007

---

Till regeringen  
Utrikesdepartementet

Datum: 2007-12-20  
Dnr: 31-2006-0040

## Bistånd genom budgetstöd - regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform

Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt regeringens åiterrapportering till riksdagen om budgetstödet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för utrikesdepartementet och Sida har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Sida. Rapporten skickas därför för kännedom till Sida.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Charlotta Edholm* har varit föredragande. Revisionsledare *Anna Dubaric Norling* och biträdande granskningsenhetschef *Hans Folkesson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Charlotta Edholm

*För kännedom:*  
Sida



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	15
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	15
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	16
1.3 Bedömningsgrunder	17
1.4 Revisionsobjekt	18
1.5 Genomförande och metod	19
1.6 Rapportens disposition	19
2 Vad är budgetstöd?	21
3 Regeringens styrning och beredning av budgetstödet	25
3.1 Samarbetsstrategier	25
3.2 Riktlinjer för budgetstöd	27
3.3 Hur fungerar regeringens riktlinjer för budgetstöd?	28
3.4 Delegering av budgetstöd till Sida	30
3.5 Regeringens uppföljning av budgetstödet	32
3.6 Regeringens rapportering till riksdagen	34
3.7 Sammanfattande iakttagelser	35
4 Sidas beredning av budgetstöd	37
4.1 Sidas styrning av budgetstödet	37
4.2 Sidas beredning av budgetstödet	38
4.3 Struktur och formalia i Sidas beslutsunderlag	41
4.4 Kvalitetssäkring och riskanalys	42
4.5 Sammanfattande iakttagelser	43
5 Sidas underlag inför beslut om budgetstöd	45
5.1 Strategier för fattigdomsbekämpning	45
5.2 Ekonomisk politik	51
5.3 Offentlig finansiell styrning	53
5.4 Uppföljning och utbetalning	56
5.5 Sammanfattande iakttagelser	59
6 Riksrevisionens slutsatser	61
7 Riksrevisionens rekommendationer	69
Referensförteckning	71



# Sammanfattning

## Motiv till granskningen

År 2003 antog riksdagen en ny politik för global utveckling, PGU. Där fastställdes ett nytt mål för utvecklingssamarbetet: att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Samtidigt beslutade riksdagen att biståndet ska uppgå till en procent av BNI. Budgetstödet ökade betydelse kan ses mot bakgrund av detta. Det är också ett resultat av internationella överenskommelser om att bistånd i ökad utsträckning ska ges i mer generella former och att hanteringen ska harmoniseras mellan givarländerna.

Budgetstöd är ett finansiellt stöd till ett fattigt lands statsbudget i syfte att stödja landets fattigdomsbekämpning. Bakom valet av denna stödform ligger ett antagande om att bistånd blir mer effektivt om det mer styrs av mottagarlandets egna prioriteringar i stället för av givarnas krav.

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 en grundlig analys.

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. För att budgetstöd ska vara en lämplig biståndsform måste vissa grundläggande förutsättningar beträffande mottagarlandets ekonomiska politik och dess offentliga finansiella styrning vara uppfyllda. Därutöver måste mottagarlandet ha en fattigdomsbekämpningsstrategi vars innehåll bedöms som trovärdigt och relevant.

Riksdagen har markerat vikten av att regeringen skapar förutsättningar för väl underbyggda beslut om budgetstöd eftersom budgetstöd är ett stöd till mottagarlandets samlade politik. Regeringen har delegerat till Sida att bereda och ingå avtal om samt att betala ut budgetstöd. Detta ställer höga krav på Regeringskansliets och Sidas förmåga att avgöra om förutsättningarna för att ge budgetstöd är uppfyllda.

Riksrevisionens årliga revision har riktat kritik mot hur budgetstödet bereds på ambassaderna i Moçambique och Tanzania, de två största svenska budgetstödsländerna. Kritiken handlade bland annat om otydliga kriterier vid bedömning av budgetstöd.

Budgetstödetets storlek närmar sig en miljard kronor. Under år 2006 betalade Sida ut 862 miljoner kronor i budgetstöd.

Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen genomfört en effektivitetsrevision av regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt av regeringens återrapportering till riksdagen. Riksrevisionen har i granskningen utgått från 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 utgångspunkt för granskningen är riksdagens beslut om en politik för global utveckling. Riksrevisionens bedömningsgrund för frågan om Sidas beslut om budgetstöd är väl underbyggda utgår från regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier och framför allt dess bilaga om riktlinjer för budgetstöd.

Huvudfokus i granskningen ligger på regeringens styrning av budgetstödet samt hur Sida bedömt förutsättningarna för budgetstöd, det vill säga hur Sida tillämpat kriterierna i regeringens riktlinjer. Granskningen behandlar även Sidas beredning och uppföljning inför beslut om utbetalning av budgetstöd.

Granskningen gäller budgetstöd som beslutats från och med år 2005 till och med november år 2006. Den omfattar budgetstöd till Mali, Burkina Faso, Tanzania, Rwanda, Moçambique, Nicaragua, Uganda och Zambia. Granskningen bygger på dokumentstudier samt intervjuer på Regeringskansliet och Sida. Riksrevisionen har besökt två av länderna, Uganda och Rwanda. Dessutom har Riksrevisionen skickat en enkät till biståndsråden på berörda utlandsmyndigheter.

## Regeringen

I april år 2005 beslutade regeringen om riktlinjer för samarbetsstrategier, inklusive riktlinjer för budgetstöd. Riktlinjerna för budgetstödet anger tre huvudkrav för att ett land ska kunna få budgetstöd:

- mottagarlandet ska ha en strategi för fattigdomsbekämpning,
- systemen för offentlig finansiell styrning ska vara tillräckligt väl fungerande och transparenta så att det går att följa att medel används för avsedda ändamål,
- den ekonomiska politiken ska vara ansvarsfull och långsiktigt hållbar.

Samarbetsstrategier är regeringens planeringsinstrument för att styra det långsiktiga utvecklingssamarbetet med enskilda länder. Det är i samarbets-



strategin som regeringen ska göra de långsiktiga politiska överväganden som sedan styr Sida i genomförandet av biståndspolitik. I samarbetsstrategierna ska det slås fast hur Sverige ser på samarbetet, hur omfattande det ska vara och vilka resultat man förväntar sig.

Regeringens ställningstagande till om budgetstöd kan vara en lämplig samarbetsform ska ske som en integrerad del i framtagandet av en ny samarbetsstrategi.

En ny samarbetsstrategi med ett principbeslut om budgetstöd innebär att Sida efter beredning kan fatta beslut om budgetstöd, inklusive utbetalning.

Regeringen bemyndigade i maj 2005 Sida att besluta om budgetstöd för tio länder. Samtliga länder som ingår i budgetstödsgranskningen, det vill säga Tanzania, Moçambique, Uganda, Rwanda, Zambia, Burkina Faso, Mali och Nicaragua, omfattades av beslutet. Riksrevisionen konstaterar att bemyndigandebeslutet inte innehåller några förtydliganden kring vilken roll som budgetstödet ska spela i samarbetet med respektive land. Regeringen har i stället angett att budgetstödet ska styras av sedan tidigare beslutade landstrategier, det vill säga strategier framtagna enligt en tidigare ordning.

Det är sedan dess enbart för Tanzania som regeringen har fattat beslut om en ny samarbetsstrategi. Regeringen inledde hösten år 2006 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 konstaterar att samarbetsstrategierna därmed ännu inte har den styrande funktion som avsetts i samarbetet med mottagarlandet när det gäller budgetstöd. Sida får därmed ta ett större ansvar än vad som var tänkt enligt riktlinjerna för samarbetsstrategier.

Det är viktigt att de bedömningar som Sida gör bygger på långsiktiga ställningstaganden från regeringen. Om bedömningarna i stället måste baseras på mer kortsiktiga avgöranden finns det en risk att de länder som får budgetstöd inte hanteras likvärdigt. Det finns också en risk att budgetstödet blir mindre förutsägbart för mottagarländerna.

Regeringen har med undantag för Tanzania inte beslutat om samarbetsstrategier för de länder som får budgetstöd. Bemyndigandet till Sida gäller fortfarande. Riksrevisionen menar att mot bakgrund av det stora ansvar som regeringen delegerat till Sida borde regeringen noggrant ha följt upp bemyndigandet. Dagens utformning av samråden mellan UD och Sida uppfyller, enligt Riksrevisionen, inte de krav på uppföljning som bör finnas med tanke på budgetstödet politiska natur.

Riksrevisionen har i sin granskning med utgångspunkt i de analyser som genomförts av Sidans beslutsunderlag kunnat konstatera ett antal brister i regeringens riktlinjer för budgetstöd.

Riktlinjerna är ett omfattande dokument med hög detaljrikedom. Det är många faktorer som ska värderas, men det saknas preciseringar för hur bedömningarna ska göras. Riktlinjerna ska användas för budgetstöd, men också för budgetstödsliknande former. Varken regeringen eller Sida har preciserat vad som menas med budgetstödsliknande former. Riktlinjerna ger vidare liten vägledning om hur uppföljningen bör genomföras i länder med bristfälliga uppföljningssystem. De är knapphändiga när det gäller anvisningar kring uppföljning och utbetalning. I riktlinjerna för budgetstöd hänvisar regeringen till Sidas egna styrdokument. Riksrevisionen menar att detta sätt att styra myndigheterna är mindre lämpligt eftersom det finns en risk för att det uppstår oklarheter kring vad som gäller för budgetstödet. Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att regeringens riktlinjer för budgetstöd inte har fått tillräckligt stort genomslag i Sidas beslutsunderlag.

Riksrevisionen konstaterar att de risker som finns med det generella budgetstödet endast diskuteras i liten omfattning i budgetpropositionerna. Regeringens rapportering till riksdagen i budgetpropositionen för år 2006 innehåller redogörelse för samtliga länder som erhållit budgetstöd, utom för Uganda, detta trots att den politiska situationen i Uganda vid denna tidpunkt var kritisk. Den oroliga politiska situationen ledde till att budgetstödet till Uganda stoppades några månader senare. Regeringens redogörelser för övriga länder fokuserar främst på positiva effekter av budgetstöd, och mindre på risker. Riksrevisionen menar att detta inte ger en rättvisande bild av hur budgetstödet fungerar.

## Sida

Riksrevisionen anser att regeringen i och med delegeringen av budgetstödet till Sida gett myndigheten ett stort ansvar när det gäller att bereda och besluta om budgetstöd. Sida ska bedöma förutsättningarna för budgetstöd genom att tillämpa regeringens riktlinjer för budgetstöd. Det är tre huvudkrav som ska bedömas: fattigdomsbekämpningsstrategin, den ekonomiska politiken och den offentliga finansiella styrningen.

För att bedöma fattigdomsbekämpningsstrategin ska Sida bland annat analysera dess koppling till mottagarlandets statsbudget. Skillnaderna är stora mellan länderna när det gäller hur grundligt Sida genomför analysen, till exempel i vilken utsträckning som Sida behandlar budgetutfall i analysen. När Sida tar ställning till mottagarländernas kapacitet för att genomföra fattigdomsbekämpningsstrategin fokuserar Sida mer på framtida reformer än på hur den institutionella förmågan ser ut i dagsläget.

Uppföljningen av budgetstödet försvåras av att uppföljningssystemen i mottagarländerna är bristfälliga. Regeringens riktlinjer för budgetstöd

ger inte tillräckligt med vägledning när det gäller hur Sida ska genomföra uppföljningen i dessa fall. Riksrevisionen menar att Sida ändå på ett tydligare sätt borde ha kunnat redogöra för vilka resultat som förväntas av den enskilda budgetstödsinsatsen och hur dessa ska följas upp.

Sidas framställningar när det gäller den ekonomiska politiken är vanligen kortfattade och mer beskrivande än analytiska. Enligt regeringens riktlinjer är Internationella Valutafondens (IMF) uppfattning om den ekonomiska politiken i landet en viktig utgångspunkt, men Sida använder endast i begränsad utsträckning IMF:s analyser.

Riksrevisionen har i granskningen av de delar av Sidas beslutsunderlag som avser den offentliga finansiella styrningen funnit att Sidas beslutsunderlag är ofullständiga. Sida har en checklista som tydligt specificerar vilka faktorer som ska analyseras i värderingen av den offentliga finansiella styrningen i mottagarländerna. Riksrevisionen kan dock konstatera att denna inte har använts av Sida i bedömningen av förutsättningarna för budgetstöd. Sidas värdering av systemen för offentlig finansiell styrning fokuserar i alltför hög grad på svagheter i systemen och på reformprogrammen, utan att i motsvarande utsträckning redogöra för vad som faktiskt fungerar tillfredsställande. Det framgår inte tillräckligt tydligt av Sidas framställning om samtliga redovisade brister är föremål för åtgärder eller hur tidplanen för åtgärderna ser ut och hur åtgärderna följs upp. Detta gäller i större eller mindre utsträckning för samtliga beslutsunderlag. Riksrevisionen anser sammanfattningsvis att Sida inte gett en tillräckligt tydlig bild av hur systemen för offentlig finansiell styrning fungerar.

Riksrevisionen konstaterar vidare att de flesta korruptionsanalyser i Sidas beslutsunderlag är kortfattade och summariska. Till exempel beskriver Sida ibland att nödvändig lagstiftning finns, men utan att ange hur den fungerar i praktiken.

Sidas vägledning när det gäller riskanalyser är knapphändig, och det avspeglas i beslutsunderlagen som i flera fall inte innehåller uttömmande riskanalyser. Det saknas till exempel ofta ett resonemang kring hur riskerna med budgetstöd kan hanteras.

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att flera av Sidas beslutsunderlag har karaktären av mer 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. Sida har vidare valt att utforma beslutsunderlagen för budgetstöd utifrån den mall som Sida använder för projektstöd. Detta bidrar till svårigheterna att följa Sidas analys och ställningstaganden när det gäller huvudkraven för budgetstöd.

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. Sidas bedömningar svarar inte mot de krav som ställs i regeringens riktlinjer för 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 eller mellan länder när det gäller hur grundförutsättningarna för budgetstöd har utvecklats.

Riksrevisionen konstaterar att Sida inte har preciserat kriterierna i regeringens riktlinjer för budgetstöd. Sida har inte i styrdokument eller motvarande konkretiserat hur regeringens riktlinjer för budgetstöd ska tillämpas i bedömningen av huvudkraven för budgetstöd. Sida har i stället ett antal styrdokument med olika ställning som har bäring på budgetstödet. Sidas styrdokument avseende offentlig finansiell styrning, som regeringen hänvisar till i riktlinjerna, används dock inte av Sida i beredningen av budgetstöd.

Styrdokumenterna visar att Sida inte saknar kunskap på området, men Sida har inte omsatt kunskapen i praktiska anvisningar när det gäller hur förutsättningarna för budgetstöd ska bedömas. Riksrevisionens iakttagelser tyder vidare på att Sida betraktar regeringens riktlinjer mer som en vägledning än som faktiskt styrande för vad som ska göras. Sammantaget konstaterar Riksrevisionen att 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.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i granskningen lämnar Riksrevisionen rekommendationer till regeringen respektive Sida enligt nedan.

## 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 kring 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 uppföljning av budgetstödet.
  - Regeringen bör vidare klargöra när riktlinjerna ska tillämpas på budgetstödsliknande former av bistånd.
- Regeringen bör, bland annat 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 sektorstöd.
- Sida bör se till att etablera tydliga definitioner av olika stödformer och säkerställa att de är möjliga att följa upp.



# 1 Inledning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt regeringens åiterrapportering till riksdagen. Resultatet av granskningen presenteras i denna rapport.

## 1.1 Bakgrund och motiv till granskning

År 2003 antog riksdagen en ny politik för global utveckling, PGU<sup>1</sup>. Där fastställdes ett nytt mål för utvecklingssamarbetet: att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Samtidigt beslutade riksdagen att biståndet ska uppgå till en procent av BNI. Budgetstödet ökade betydelse kan ses mot bakgrund av detta. Det är också ett resultat av internationella överenskommelser om att bistånd i ökad utsträckning ska ges i mer generella former. Hanteringen ska också harmoniseras mellan givarländerna och en större anpassning till mottagarländerna ska eftersträvas.

Budgetstöd är ett finansiellt stöd till ett fattigt lands statsbudget i syfte att stödja landets fattigdomsbekämpning. Bakom valet av denna stödform ligger ett antagande om att bistånd blir mer effektivt om det mer styrs av mottagarlandets egna prioriteringar i stället för av givarnas krav.

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 en grundlig analys.

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. För att budgetstöd ska vara en lämplig biståndsform måste vissa grundläggande förutsättningar beträffande mottagarlandets ekonomiska politik och dess offentliga finansiella styrning vara uppfyllda. Därutöver måste mottagarlandet ha en fattigdomsbekämpningsstrategi vars innehåll bedöms som trovärdigt och relevant.

Riksdagen har markerat vikten av att regeringen skapar förutsättningar för väl underbyggda beslut om budgetstöd eftersom det utgör ett stöd till mottagarlandets samlade politik.<sup>2</sup> Regeringen har bemyndigat Sida att bereda och ingå avtal om samt att betala ut budgetstöd. Detta ställer höga krav på Regeringskansliets och Sidas förmåga att avgöra om förutsättningarna för att ge budgetstöd är uppfyllda.

<sup>1</sup> Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rsk 2003/04:112.

<sup>2</sup> Bet 2005/06:UU2, s. 26.

Riksrevisionens årliga revision har riktat kritik mot hur budgetstödet bereds på ambassaderna i Moçambique och Tanzania, de två största svenska budgetstödsländerna. Kritiken handlade bland annat om otydliga kriterier vid bedömning av budgetstöd.<sup>3</sup>

Budgetstödet storlek närmar sig en miljard kronor. Under år 2006 betalade Sida ut 862 miljoner kronor i generellt budgetstöd.<sup>4</sup>

## 1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

### 1.2.1 Revisionsfrågor

Syftet är att granska regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt regeringens återrapportering till riksdagen.

- 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?

### 1.2.2 Avgränsningar

Riksrevisionens granskning utgår från de riktlinjer för samarbetsstrategier som regeringen beslutade om i april år 2005.<sup>5</sup> Huvudfokus i granskningen ligger på regeringens styrning av budgetstödet samt hur Sida bedömt förutsättningarna för budgetstöd, det vill säga hur Sida tillämpat kriterierna i regeringens riktlinjer för budgetstöd som är en bilaga till riktlinjerna för samarbetsstrategier. Granskningen behandlar även Sidas beredning och uppföljning inför beslut om utbetalning av budgetstöd.

Granskningen gäller budgetstöd som beslutats av regeringen och Sida från och med år 2005 till och med november år 2006. Den omfattar budgetstöd till Mali, Burkina Faso, Tanzania, Rwanda, Moçambique, Nicaragua, Uganda och Zambia<sup>6</sup>. Vidare gäller granskningen endast budgetstöd som förmedlas inom ramen för det bilaterala biståndssamarbetet. Det innebär till exempel att det budgetstöd som Sverige bidrar till via Europeiska kommissionen inte ingår i granskningen.

<sup>3</sup> Revision av UM Tanzania, PM 2005-12-07 respektive Revision av UM Moçambique, PM 2006-02-22, dnr 32-2005-0529, Riksrevisionen.

<sup>4</sup> Sidas årsredovisning 2006. Fortsättningsvis i rapporten avser vi med budgetstöd generellt budgetstöd om inget annat anges.

<sup>5</sup> Förtydligande av riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning, bilaga 2 till Riktlinjer för samarbetsstrategier UD2005/24624/GU. I Riksrevisionens rapport används fortsättningsvis uttrycket Regeringens riktlinjer för budgetstöd för att referera specifikt till denna bilaga.

<sup>6</sup> I regeringsbeslutet som bemyndigar Sida att bereda, fatta beslut om och utbetala budgetstöd från den 5 maj 2005 ingår även Honduras och Etiopien. Sida har dock inte fattat några beslut om budgetstöd till dessa länder.



## 1.3 Bedömningsgrunder

Riksrevisionens bedömning av regeringens och Sidas beredning av budgetstödet utgår från riksdagens beslut om en politik för global utveckling och målet för det internationella utvecklingssamarbetet om att "bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor" (fattigdomsmålet). Riksrevisionens bedömningsgrund för frågan om Sidas beslut om budgetstöd är väl underbyggda utgår från regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier och framför allt dess bilaga om riktlinjer för budgetstöd.

### 1.3.1 En politik för global utveckling (PGU)

I december år 2003 fattade riksdagen beslut om en ny politik för internationellt utvecklingssamarbete. Den nya politiken syftar till att skapa en grund för en sammanhållen svensk politik för global utveckling (PGU)<sup>7</sup> som i sin tur ska bidra till att FN:s millenniemål om att andelen fattiga i världen ska halveras mellan åren 1990 och 2015 uppnås. Svensk utvecklingspolitik ska vidare 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.<sup>8</sup>

Vikten av att öka det egna landets möjligheter att genomföra sin fattigdomsbekämpningsstrategi betonas i propositionen En politik för global utveckling. Detta kan bland annat göras genom en ökad andel budgetstöd i det svenska biståndet. Om förutsättningarna för ett långsiktigt samarbete finns kan budgetstöd övervägas. För att förutsättningar ska kunna sägas finnas måste ansvar, mål och medel i samarbetet vara tydliga. Det måste också vara tydligt vad både Sverige och mottagarlandet förväntas göra. Det ska även framgå vilka förutsättningarna är för ett fortsatt, förändrat, avslutat eller avbrutet stöd.<sup>9</sup>

I propositionen om en ny politik för global utveckling står att en ökad användning av budgetstöd bör ske i takt med att ländernas kapacitet ökar när det gäller att genomföra och rapportera om den statliga verksamheten.<sup>10</sup> Regeringen skriver att de länder som bedöms uppfylla kriterierna bör bli aktuella för ett generellt budgetstöd med självständigt resultatansvar. Samarbetet bör grundas på att mottagarlandet har en fattigdomsbekämpningsstrategi med klara mål.<sup>11</sup>

Riksdagen anger att Sveriges bistånd i första hand ska gå till de fattigaste länderna.<sup>12</sup> Vilka länder som kan komma i fråga för budgetstöd avgörs av regeringen.

7 Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rsk 2003/04:112.

8 Prop. 2002/03:122, s. 59.

9 Prop. 2002/03:122, s. 64.

10 Prop. 2002/03:122, s. 73.

11 Prop. 2002/03:122, s. 89.

12 Bet. 2003/04:UU3, s. 2.

Ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering när det gäller resursfördelningen är sådan att det är riksdagen som beslutar om det totala anslaget för bistånd. Fördelningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd beslutas därefter av regeringen. Budgetstödet är en del av det bilaterala biståndet.

### 1.3.2 *Riktlinjer för samarbetsstrategier med bilaga om budgetstöd*

Som ett led i att operationalisera riksdagens beslut om en ny politik för global utveckling utfärdade regeringen riktlinjer för samarbetsstrategier där det ingick en bilaga med riktlinjer för budgetstöd. I bilagan med riktlinjer för budgetstöd formulerar regeringen tre huvudkrav för att ett land ska kunna få budgetstöd: landet ska ha en trovärdig och relevant fattigdomsbekämpningsstrategi, en sund och uthållig ekonomisk politik och en tillräckligt väl fungerande offentlig finansiell styrning. Riktlinjerna för budgetstöd ställer vidare krav på riskanalys och bedömning av korruptionsbekämpningen i landet.<sup>13</sup>

## 1.4 Revisionsobjekt

### 1.4.1 *Regeringskansliet – Utrikesdepartementet*

På Utrikesdepartementet hanteras metod- och policyfrågor som rör budgetstödet på enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (Ustyr). Enheten ansvarar för samordning av biståndsbudgeten, myndighetsstyrning och handläggning av ärenden som rör Sida. Enheten har vidare metod- och policyansvar för samarbetsstrategier samt för frågor som rör metoder och effektivitet i biståndet.<sup>14</sup>

### 1.4.2 *Sida*

Sida, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, är en statlig myndighet som liksom andra svenska myndigheter arbetar självständigt inom de ramar som sätts upp av riksdag och regering.

Ansaret för enskilda budgetstödsinsatser finns hos regionavdelningen för respektive land, det vill säga i detta fall hos regionavdelningarna för Afrika och Latinamerika. Avdelningarna tar bland annat fram förslag på samarbetsstrategier som lämnas till regeringen och samordnar sedan utvecklingssamarbetet i linje med de fastställda strategierna. Policy- och metodavdelningen har det övergripande ansvaret för att samordna myndighetens policy- och metodarbete vad gäller budgetstöd.

<sup>13</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 49.

<sup>14</sup> UD:s webbplats.

Sidas personal i fält finns organisatoriskt på ambassaderna. I de fall Sverige saknar ambassad har Sida i stället sektionskontor. Det gäller Mali, Rwanda och Burkina Faso. Det är dessa som står för beredning och operativ uppföljning av budgetstödet.<sup>15</sup>

Sida har direktivrätt till beskickningarna (ambassaderna) i frågor som gäller det internationella utvecklingssamarbetet. Detta framgår av instruktionen för utrikesrepresentationen.<sup>16</sup> När begreppet utlandsmyndighet används i rapporten avses Sidas fältrepresentation.

## 1.5 Genomförande och metod

Revisionsfrågorna har besvarats genom dokumentstudier och intervjuer framför allt på Regeringskansliet och Sida. Informationsinsamlingen har kompletterats med en enkät till biståndsråden i de länder som har tagit emot budgetstöd under den granskade perioden.

Riksrevisionen har gått igenom regeringens underlag inför beslut om budgetstöd samt Sidas underlag inför beslut om insats respektive inför beslut om utbetalning av budgetstöd. Därutöver har en genomgång gjorts av regeringens rapportering om budgetstödet till riksdagen.

Sidas underlag för myndighetens beslut om budgetstöd har granskats för perioden maj år 2005 till och med november år 2006. Riksrevisionen har valt att i huvudsak begränsa granskningen till de beslutsunderlag som är framtagna av Sida<sup>17</sup> (så kallade bedömningspromemorior).

Riksrevisionen har därutöver besökt Uganda och Rwanda i syfte att få ökad information om hur budgetstödet hanteras och följs upp på plats. Besöket i Rwanda genomfördes i samverkan med National Audit Office i Storbritannien som parallellt utförde en granskning av det brittiska budgetstödet.

## 1.6 Rapportens disposition

Rapporten beskriver i kapitel 2 bakgrunden till budgetstödet. Därefter presenteras Riksrevisionens iakttagelser i tre kapitel, det vill säga i kapitlen 3–5. Riksrevisionens underlag för att besvara frågan om regeringens beslut om budgetstöd respektive regeringens återrapportering till riksdagen redovisas i kapitel 3. I kapitel 4 och 5 behandlas Sidas bedömningar av om det finns tillräckliga förutsättningar för att ge budgetstöd i de aktuella länderna. Riksrevisionens slutsatser finns i kapitel 6 och Riksrevisionens rekommendationer i kapitel 7.

<sup>15</sup> Sidas webbplats 2007-10-27.

<sup>16</sup> SFS 1992:247 Förordning med instruktion för utrikesrepresentationen (Ifur) 7§: "Beskickningar i länder med vilka Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete skall på begäran av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och utvecklingslandet i fråga eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde. Beskickningarna skall på begäran lämna Sida sådan information som behövs för Sidas verksamhet." Beskickning är ett annat ord för ambassad.

<sup>17</sup> Den givargemensamma bedömningspromemorian inför beslutet om budgetstödet till Zambia ingår i granskningen.



## 2 Vad är budgetstöd?

Budgetstöd är en generell form av finansiellt stöd till utvecklingsländer.<sup>18</sup> Den svenska regeringen definierar generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning som ”ett icke öronmärkt stöd till intäktssidan av ett lands statsbudget i syfte att stödja landets genomförande av landets PRS (fattigdomsstrategi)”.<sup>19</sup> Det innebär att biståndsmedel betalas ut direkt till mottagarlandets nationella budget och kanaliseras genom mottagarlandets egna system.

Budgetstödet effektivitet är till stor utsträckning beroende av en rad villkor i mottagarländerna. Detta gäller exempelvis mottagarlandets politiska vilja att genomföra åtgärder för att minska fattigdomen och förbättra de offentliga finansiella systemen. Flera av de länder som får budgetstöd har problem som beror på kapacitetsbrist och svaga institutioner. Korruption och brister när det gäller god samhällsstyrning utgör också begränsningar för dessa länders utveckling.<sup>20</sup>

Enligt den svenska regeringen har ett väl utformat budgetstöd ett antal fördelar framför andra stödformer. Avsikten med budgetstödet är att det ska öka mottagarlandets ägarskap av och ansvarstagande för landets utveckling och minska transaktionskostnaderna för både givare och mottagarland. Dessutom kan budgetstöd bidra till att reformer genomförs för att förbättra den makroekonomiska situationen och den offentliga finansiella styrningen.<sup>21</sup>

### 2.1.1 Sverige är inte ensamt om att ge budgetstöd

I Parisdeklarationen konkretiserades FN:s millenniedeklaration genom att givare och mottagarländer kom överens om att genomföra konkreta åtgärder för att öka mottagarländernas ägande av utvecklingsprocesser och öka samstämmigheten mellan givare. Ett konkret sätt att göra detta på är att minska andelen projektstöd och öka andelen programstöd, som exempelvis budgetstöd. Målet är att andelen programstöd ska uppgå till 66 procent år 2010.<sup>22</sup>

Det svenska budgetstödet ges ofta i nära samarbete med andra givarländer och internationella aktörer som Europeiska kommissionen och Världsbanken. Budgetstöd ställer krav på givarna att samordna sig i kontakterna

<sup>18</sup> Skuldåtnader och betalningsbalansstöd är exempel på andra generella former av stöd.

<sup>19</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 38.

<sup>20</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 39–40.

<sup>21</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier UD2005/24624/GU med riktlinjer för budgetstöd, s. 39.

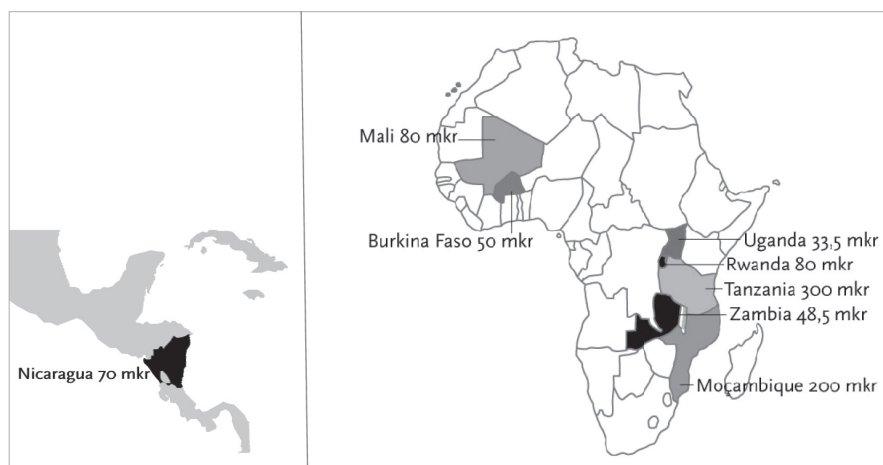
<sup>22</sup> Indikator 9 i Parisdeklarationen, OECD/DAC, mars 2005.

med mottagarlandet. Samarbetet innebär också att givarna inte ska låta egna intressen ta för stor plats. Viktiga aktörer inom det internationella utvecklingsarbetet är också biståndskommittén (DAC)<sup>23</sup> inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)<sup>24</sup> som är ett samarbetsorgan där givarländer möts för att diskutera policyfrågor som rör det internationella utvecklingsarbetet.

### 2.1.2 Budgetstödet i siffror

Sverige hade under år 2006 budgetstödssamarbete med åtta länder: Burkina Faso, Mali, Moçambique, Nicaragua, Rwanda, Tanzania, Uganda och Zambia. Sammanlagt utbetalades 862 miljoner kronor i generellt budgetstöd under år 2006, vilket motsvarar 5,47 procent av Sidas totala bistånd det året. Stödet till det internationella utvecklingsarbetet, som Sida betalade ut, uppgick år 2006 till ca 15,4 miljarder kronor.<sup>25</sup> Figur 1 visar hur mycket som betalades ut till respektive land år 2006.

**Figur 1.** Länder som Sverige gav budgetstöd till år 2006



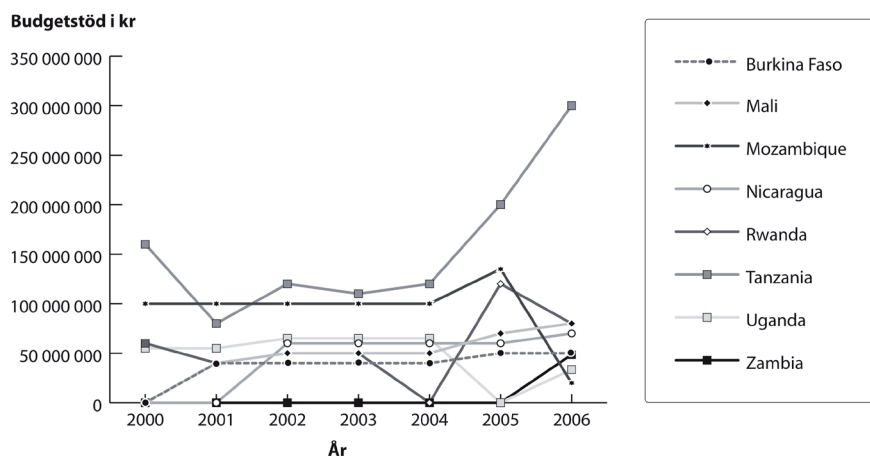
I figur 2 på nästa sida visas utvecklingen av budgetstöd till de länder som fick budgetstöd år 2006. För Tanzania och Moçambique har budgetstödet stigit relativt kraftigt under perioden. Detta förklaras delvis av att bistånd som tidigare kanaliserats i annan form nu ges som budgetstöd. För Nicaragua, Burkina Faso och Mali har stödet legat på ungefär samma nivå under hela perioden. Zambia fick budgetstöd första gången år 2006. Uganda och Rwanda har haft en mer ojämn utveckling när det gäller storleken på budgetstödet.

<sup>23</sup> Development Assistance Committee.

<sup>24</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development. I rapporten används fortsättningsvis förkortningen OECD/DAC för att referera till biståndskommittén inom OECD.

<sup>25</sup> Sidas årsredovisning 2006.

Figur 2. Länder som fick budgetstöd från Sverige mellan åren 2001 och 2006, tkr



Källa: Sida Inventory Programme Support 2007.

### 2.1.3 OECD/DAC:s utvärdering av budgetstödet

OECD/DAC publicerade våren år 2006 en omfattande utvärdering av budgetstödet till sju länder, varav Burkina Faso, Moçambique, Nicaragua, Uganda och Rwanda är länder som omfattas av Riksrevisionens granskning av budgetstöd. En av slutsatserna var att det inte gick att säga något om huruvida budgetstödet lett till minskad fattigdom. Detta berodde dels på svårigheterna att isolera budgetstödet från andra faktorer, dels på att budgetstöd i dess nuvarande form ännu bara har funnits i några år. Men man tyckte sig ändå kunna konstatera att budgetstödet bidragit till förbättrad tillgång till utbildning och hälsovård. Dessutom dras slutsatsen att budgetstödet bidragit till att förbättra ländernas system för offentlig finansiell styrning. I utvärderingen riktas det dock kritik mot givarna för bristande analys och hantering av politiska risker. Missnöje från givarna bör enligt utvärderingens analys signaleras via en mer gradvis reaktion, i stället för att givarna fryser budgetstödet helt och hållet.

I utvärderingen konstateras att avgörande för att budgetstödet ska fungera är att det finns en politisk vilja i mottagarlandet att genomföra åtgärder som leder till minskad fattigdom. En slutsats i utvärderingen är också att kapacitetsutvecklingsinsatserna behövde koordineras bättre. Rekommendationer lämnades också när det gäller villkor och uppföljning av budgetstödet, det sistnämnda främst beträffande sektorstöd.

I OECD/DAC:s utvärdering diskuteras inte enskilda givares hantering av budgetstöd.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Joint Evaluation of General Budget Support, Organisation for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee, 2006.





## 3 Regeringens styrning och beredning av budgetstödet

Detta kapitel behandlar Riksrevisionens iakttagelser avseende regeringens styrning av budgetstödet. Sist i kapitlet finns också en genomgång av regeringens återrapportering om budgetstödet till riksdagen. Detta ger sammantaget svar på första och tredje revisionsfrågan.

Regeringen fattade våren år 2005 två centrala beslut vad gäller budgetstödet. Besluten förändrade ansvarsfördelning och former för beredningen av budgetstödet. Först fattade regeringen i april beslut<sup>27</sup> om riktlinjer för samarbetsstrategier, inklusive riktlinjer för budgetstöd i en bilaga. En dryg vecka senare bemyndigade<sup>28</sup> 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 står också att budgetstödet regleras utifrån de ovannämnda riktlinjerna för samarbetsstrategier.

### 3.1 Samarbetsstrategier

I april år 2005 beslutade regeringen om riktlinjer för samarbetsstrategier. Det var ett resultat av riksdagens beslut om en politik för global utveckling (PGU). Samarbetsstrategierna<sup>29</sup> ska fungera som regeringens planeringsinstrument för att genomföra den nya politiken. Det är via samarbetsstrategier som regeringen styr Sveriges långsiktiga utvecklingssamarbete med enskilda länder. Samarbetsstrategierna ersatte de tidigare landstrategierna.

Budgetstöd omfattas också av samarbetsstrategierna. Regeringens ställningstagande till budgetstöd sker som en integrerad del i beslutet om en ny samarbetsstrategi. Beslut om budgetstöd låg tidigare utanför samarbetsstrategierna. Regeringen beslutade då om budgetstödet på basis av årliga skrivelser från Sida.

Samarbetsstrategierna ska innehålla mål och inriktning för hela utvecklingssamarbetet. Strategin ska vara ett instrument i styrningen av utvecklingssamarbetet och samtidigt spegla vilka åtgärder som Sverige avser genomföra på andra politikområden. Den ska vara nära kopplad till motagarlandets egen fattigdomsbekämpningsstrategi och alltmer samordnas med övriga givares strategier för utvecklingssamarbete i det aktuella landet.

<sup>27</sup> Regeringsbeslut den 28 april 2005 (UD2005/24624/GU) Riktlinjer för samarbetsstrategier.

<sup>28</sup> Regeringsbeslut den 5 maj 2005 (UD2005/25375/GU) Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning.

<sup>29</sup> Även strategier för större regioner kan utarbetas. Dessa kallas då regionstrategier.

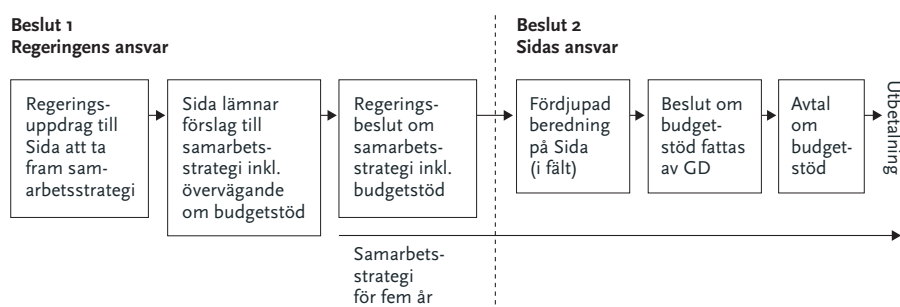
I samarbetsstrategierna behandlas grundläggande förutsättningar och politiska ställningstaganden (till exempel när det gäller demokrati, mänskliga rättigheter, samhällsstyrning) samt policydialog och givarsamordning inom utvecklingssamarbetet. Viktiga överväganden och dialogfrågor ska tas upp. I samarbetsstrategierna ska det slås fast hur Sverige ser på samarbetet, hur omfattande det ska vara och vilka resultat man förväntar sig.

Samarbetsstrategier för olika länder och regioner utarbetas gemensamt av UD och Sida och beslutas av regeringen.<sup>30</sup> I enlighet med riktlinjerna för samarbetsstrategier ger regeringen Sida i uppdrag att ta fram ett förslag till en samarbetsstrategi. Detta görs normalt i regleringsbrevet och följs av separata, mer specifika, uppdrag för respektive land. Regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier innebär att regeringens beredning av budgetstöd sker som en integrerad del i framtagandet av en ny samarbetsstrategi.<sup>31</sup> I de fall där det är aktuellt att överväga om det finns förutsättningar för budgetstöd, ska detta göras av Sida i en särskild bilaga till samarbetsstrategiförslaget. Sida ska redovisa om kriterierna, enligt riktlinjerna för budgetstöd, kan anses vara uppfyllda på ett övergripande plan. Detta utgör sedan ett underlag för regeringens ställningstagande om budgetstöd kan vara en lämplig stödform i landet.<sup>32</sup>

Beslutet innebär att regeringen bemyndigar Sida att efter beredning besluta om belopp, villkor och avtalsformer för budgetstödet samt om utbetalning av detsamma.<sup>33</sup> Regeringen anger i riktlinjerna för budgetstöd att handläggningen av budgetstödet i största möjliga utsträckning ska decentraliseras till utlandsmyndigheten.<sup>34</sup>

I figuren nedan illustreras regeringens och Sidas ansvar i budgetstödsprocessen.

**Figur 3.** Budgetstödet beslutsprocess enligt riktlinjerna för samarbetsstrategier



30 Sidas hemsida 2007-10-23.

31 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 6.

32 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 42.

33 Regeringsbeslut den 28 april 2005 (UD2005/24624/GU).

34 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 36.

Om regeringen inte tagit ställning till budgetstöd i samarbetsstrategin för ett visst land kan Sida, om förutsättningarna ändrats, komma tillbaka till regeringen i en skrivelse och be regeringen fatta ett separat beslut om budgetstöd.

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

## 3.2 Riktlinjer för budgetstöd

Till riktlinjerna om samarbetsstrategier som regeringen beslutade om i april år 2005 bifogades nya och mer omfattande riktlinjer för budgetstödet.<sup>35</sup> Dessa ersatte de tidigare riktlinjerna för ekonomiska reformer och skuld-  
lättnader.<sup>36</sup>

Riktlinjerna för budgetstöd utgår från riksdagens politik för global utveckling i vilken strategier för fattigdomsminskning, lokal biståndssamordning, harmonisering av biståndsprocedurer och ökad inriktning på programstöd får en allt större betydelse.

Syftet med riktlinjerna för budgetstöd är att de ska förtydliga och komplettera riktlinjerna för samarbetsstrategier när det gäller hantering och bedömning av budgetstöd, inklusive uppföljning. I detta ingår även uppföljning av tidigare budgetstöd. Samma grundläggande förhållanden i mottagarlandet som bedöms i samarbetsstrategiprocessen, ska också bedömas för budgetstödet. Regeringen menar att budgetstödet ”generella natur” gör att högre krav kan ställas på mottagarlandet i jämförelse med vad som gäller för övrigt utvecklingssamarbete.

### 3.2.1 Riktlinjernas krav på Sidas bedömning

Huvudkraven som regeringen anger i riktlinjerna för budgetstöd är att det i mottagarlandet måste finnas en nationellt ägd strategi för fattigdomsbekämpning (PRS) vars innehåll bedöms som trovärdigt och relevant, att det överlag finns positiva trender avseende utvecklingen av systemen för offentlig finansiell styrning samt ett trovärdigt reformprogram för att åtgärda brister.<sup>37</sup> Slutligen måste den ekonomiska politiken 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. Regeringen anger inga miniminivåer.

<sup>35</sup> Hela avsnittet baseras på regeringsbeslut den 28 april 2005 (UD2005/24624/GU) Riktlinjer för samarbetsstrategier.

<sup>36</sup> Riktlinjer för stöd till ekonomiska reformer och skuldlettning, regeringen, 1999-10-28.

<sup>37</sup> Hela avsnittet baseras på regeringsbeslut den 28 april 2005 (UD2005/24624/GU) Riktlinjer för samarbetsstrategier.

Sidas analys ska innehålla en värdering av såväl nuläget som utvecklings-tendenserna. De förväntade resultaten av budgetstödsinsatsen ska vägas mot riskerna. Sida ska noggrant beskriva hur den sammanvägda bedömningen är gjord. Sida kan basera sina analyser på redan existerande analyser, men Sida ska samtidigt dra egna slutsatser.

### 3.2.2 Riksdagens syn på riktlinjerna

Riksdagen har i budgetbetänkandet<sup>38</sup> 2005/06:UU2 hösten år 2005 ställt sig bakom regeringens arbete med att ta fram ett nytt planeringsinstrument (samarbetsstrategier) i linje med riksdagens politik för global utveckling. Utrikesutskottet framhåller att regeringens övervägande om budgetstöd ska ingå som en integrerad del i arbetet med att ta fram en ny samarbetsstrategi. Beslutet om en ny samarbetsstrategi innebär att regeringen tar ställning till om budgetstöd kan vara en användbar biståndsform i ett land.<sup>39</sup>

Utrikesutskottet pekar också på de problem som ofta finns i utvecklings-samarbete med fattiga länder. Länderna har ofta svaga institutioner, kapacitetsbrist och korruptionsproblem. Eftersom budgetstödet är ett stöd till ett mottagarlands samlade politik drar utskottet slutsatsen att det därmed, i jämförelse med andra stödformer, ställer särskilda krav på analys och på väl avvägda bedömningar av risker och potentiella fördelar med budgetstöd i jämförelse med andra stödformer.<sup>40</sup>

## 3.3 Hur fungerar regeringens riktlinjer för budgetstöd?

Riktlinjerna för budgetstöd gäller för generellt budgetstöd och för sektor-budgetstöd<sup>41</sup>. Samtidigt konstaterar regeringen i riktlinjerna för budgetstöd att det finns insatser som till formen liknar budgetstöd eftersom de i större eller mindre utsträckning kanaliseras via ländernas egna system. Alla dessa former är olika typer av programstöd. I dessa fall, skriver regeringen, ska riktlinjerna för budgetstöd ha "bäring" på den analys som görs inför insatsbeslut.<sup>42</sup> Olika former av programstöd ökar, bland annat som ett resultat av Parisdeklarationen.<sup>43</sup> Riksrevisionen konstaterar att regeringens formulering i riktlinjerna för budgetstöd innebär att det blir Sida som avgör hur riktlinjerna ska tillämpas i dessa fall.

<sup>38</sup> Prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:UU2, rsk 2005/06:79.

<sup>39</sup> Bet. 2005/06:UU2 s. 25–26.

<sup>40</sup> Bet. 2005/06:UU2 s. 26.

<sup>41</sup> Sektorbudgetstöd definieras som ett icke öronmärkt finansiellt stöd till statsbudgeten, men där bedömning, dialog, villkor och resultatuppföljning fokuserar på en särskild sektor. Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 51.

<sup>42</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 38–39.

<sup>43</sup> En uppföljning av Parisdeklarationen visar att i mars år 2005 gavs 47 procent av det svenska biståndet till offentlig sektor och kanaliseras via ländernas egna system. Lika stor andel av det totala biståndet var programbaserat. Uppgifterna är hämtade från 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Overview of the results, OECD/DAC, 2007. De är baserade på en enkätstudie avseende 34 mottagarländer vilket motsvarade 59 procent av det landdestinerade biståndet år 2005.

Regeringen utvecklar huvudkraven i riktlinjerna för budgetstöd genom att med stor detaljrikedom redovisa ett antal faktorer som Sida ska bedöma inom respektive område. Regeringen varvar målinriktade formuleringar (till exempel om hur systemen för offentlig finansiell styrning ska vara beskaffade) med mjukare skrivningar om hur bedömningarna ska gå till (till exempel att risken för att medel inte används för avsedda ändamål ska balanseras mot budgetstödet förväntat positiva effekter).

I riktlinjerna för budgetstöd upprepas det på flera ställen ordagrant vad som tidigare sagts i huvuddokumentet, det vill säga riktlinjerna för samarbetsstrategier.

Regeringen anger i riktlinjerna för budgetstöd att Sida ska ge korrupsionsriskerna en framträdande plats i sin bedömning av mottagarländernas offentliga finansiella styrsystem. Regeringen fortsätter med att skriva att "korrupsionen uttryckligen ska bedömas samlat". Regeringen beskriver dock inte närmare vad som ska ingå i bedömningen.<sup>44</sup>

Många av de länder som Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete med tillhör världens minst utvecklade länder. Det är länder med svaga system och institutioner. Det är alltså dessa länder som ska bedömas utifrån regeringens riktlinjer om budgetstöd. Regeringen skriver i riktlinjerna för budgetstöd att det inte går att ange miniminivåer, men samtidigt framgår det inte tydligt i riktlinjerna var normen bör ligga. Regeringen skriver att det ska vara "relativt höga trösklar" för att gå in i respektive gå ut ur ett budgetstödssamarbete.<sup>45</sup>

Utrikesdepartementet poängterar att riktlinjerna ska vara styrande i Sidas arbete med budgetstöd.<sup>46</sup>

Frågor kring hur man uppfattar riktlinjerna för budgetstöd fanns med i Riksrevisionens enkät till biståndsråden i de länder som får budgetstöd. När det gäller användbarhet får riktlinjerna ett relativt gott betyg på flera punkter, till exempel när det gäller tydlighet, vägledning vid bedömning av fattigdomsstrategier och bedömning av den offentliga finansiella styrningen. De flesta tycker dock att de är för omfattande och detaljerade. En vanlig kommentar är också att riktlinjerna är mer fokuserade på framtagandet av samarbetsstrategier än på budgetstöd och att det är otydligt vilka krav som ställs på respektive beredning.<sup>47</sup>

På flera ställen i riktlinjerna för budgetstöd formulerar regeringen krav på Sidas beredning av budgetstöd genom att hänvisa till dokument i Sidas interna styrning. Regeringen skriver bland annat att beredningen av budgetstöd ska ske enligt Sidas regelverk för beredning av större insatser. När det

44 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 46.

45 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 40.

46 Intervjuer på UD.

47 Enkät med anledning av Riksrevisionens granskning av bistånd som förmedlas som budgetstöd, Riksrevisionen, 2007-05-14.

gäller hur Sida ska bedöma systemen för offentlig finansiell styrning refererar regeringen till Sidas styrdokument för offentlig finansiell styrning som bland annat innehåller en mer detaljerad checklista över hur bedömningen ska gå till. Detta styrdokument har en styrningsmässig status hos Sida som ett så kallat positionspapper.<sup>48</sup> Detta innebär att det finns en risk för att det blir otydligt när det gäller vilka krav som regeringen ställer på Sida och vad som är Sidas operationalisering av regeringens styrning.

### 3.4 Delegering av budgetstöd till Sida

En vecka efter beslutet om riktlinjer för samarbetsstrategier inklusive riktlinjer för budgetstöd bemyndigade regeringen Sida att fatta beslut om, ingå avtal om och betala ut budgetstöd till ett antal namngivna länder.<sup>49</sup> I beslutet anger regeringen att budgetstödet ska styras av riktlinjerna för samarbetsstrategier. Samtliga länder som ingår i budgetstödsgranskningen, det vill säga Tanzania, Moçambique, Uganda, Rwanda, Zambia, Burkina Faso, Mali och Nicaragua, omfattades av beslutet.<sup>50</sup> Beslutet om bemyndigandet gäller under respektive land- eller regionstrategis giltighetstid. I och med delegeringen tog regeringen också bort de tak för budgetstödet som fanns i vissa landstrategier. Regeringen motiverar detta med att det ska vara möjligt att öka budgetstödet där förutsättningar för detta finns.<sup>51</sup>

Inför bemyndigandebeslutet tog UD fram en beredningspromemoria. Den innehåller korta (cirka en sida) överväganden per land.<sup>52</sup> Denna baseras på ett mer omfattande underlag från Sida för varje land samt kompletteringar som UD begärt in från Sida.<sup>53</sup> I riktlinjerna för budgetstöd ställs krav på att Sida, i samband med framtagandet av en samarbetsstrategi, ska redovisa sin bedömning om kraven i riktlinjerna kan anses vara uppfyllda på ett övergripande plan. Utifrån Sidas förslag gjorde UD sedan bedömningen att det för tio av tolv länder fanns förutsättningar för regeringen att fatta beslut om att bemyndiga Sida att bereda och besluta om budgetstöd till de aktuella länderna.

Regeringen har i bemyndigandebeslutet angett att budgetstödet ska styras av sedan tidigare beslutade landstrategier. Men enligt riktlinjerna för samarbetsstrategier ska regeringens överväganden kring budgetstöd göras som en integrerad del i arbetet med att ta fram en ny samarbetsstrategi. Riksrevisionen konstaterar dock att bemyndigandebeslutet inte innehåller sådana överväganden.

<sup>48</sup> Positionspapper är Sidas benämning av styrdokument i frågor som anses viktiga, men avgränsade.

<sup>49</sup> Regeringsbeslut den 4 maj 2005 (UD2005/25375/GU) Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning.

<sup>50</sup> I regeringsbeslutet ingick även Etiopien och Honduras, men eftersom Sida inte har beslutat om budgetstöd till dessa länder omfattas de inte av denna granskning.

<sup>51</sup> Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, föredragningspromemoria, Regeringskansliet, 2005-04-22.

<sup>52</sup> Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, föredragningspromemoria, Regeringskansliet, 2005-04-22.

<sup>53</sup> Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, promemoria, Sida, 2004-12-21 dnr 2004-002221.

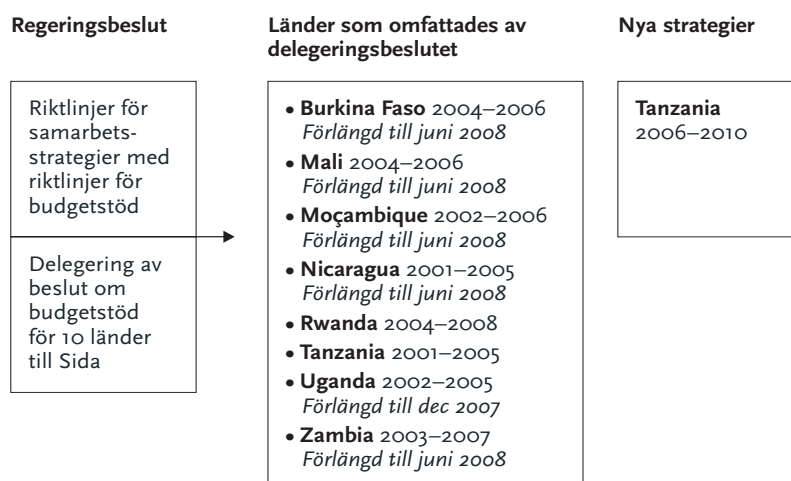
Det särskilda delegeringsbeslutet var tänkt att fungera som en övergångslösning till dess att regeringen successivt beslutade om samarbetsstrategier. Men sedan dess har regeringen endast beslutat om en samarbetsstrategi som inkluderar budgetstöd. Denna samarbetsstrategi gäller för Tanzania åren 2005–2010, och beslutet fattades av regeringen i juni år 2006.<sup>54</sup> Beslutet baseras på ett underlag från Sida som består dels av ett förslag till samarbetsstrategi, dels av en bilaga som specifikt behandlar budgetstöd. Regeringen anger i samarbetsstrategin för Tanzania att en successiv övergång ska ske från projektstöd till budgetstöd under perioden. Budgetstöd ska bli den huvudsakliga stödformen (dock max 70 procent av landramen).<sup>55</sup>

När den nuvarande regeringen tillträdde inleddes en översyn av biståndsländerna i syfte att minska antalet mottagarländer. Översynen, det så kallade landfokuseringsarbetet, pågick fram till början av september år 2007. Under denna period har regeringen inte fattat några beslut om samarbetsstrategier för de länder som Riksrevisionen har granskat. I stället har regeringen förlängt de landstrategier vars giltighet löpt ut.

Det innebär att det mer än två år efter att riktlinjerna för samarbetsstrategier antogs, är en övergångslösning som gäller för alla länder som får budgetstöd, utom för Tanzania. Till följd av detta är många landstrategier gamla. Ugandas landstrategi är från december år 2002, Moçambiques är från år 2002 och Zambias är från år 2003. Ugandas landstrategi är förlängd till december 2007. Moçambiques och Zambias är förlängda till juni 2008.

Nedanstående figur illustrerar att det bara är för Tanzania som den nya ordningen gäller fullt ut. Övriga länder styrs fortfarande av landstrategier.

**Figur 4.** Regeringen har bemyndigat Sida att fatta beslut om budgetstöd



54 Regeringsbeslut den 29 juni 2006 (UD2006/30876/AF) Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Tanzania.

55 Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Tanzania, s. 8–9.

Följden av att använda sig av landstrategier som inte är framtagna enligt riktlinjerna blir att de inte får den centrala roll i dialogen med mottagarlandet så som det beskrivs att de ska ha i riktlinjerna för samarbetsstrategier. I stället för att utforma en samarbetsstrategi där de viktigaste frågorna som rör Sveriges hela insats i landet behandlas, får bedömningar göras efter hand som behov uppstår. Det betyder i sin tur att Sida inte har kunnat arbeta långsiktigt på det sätt som var tänkt. Sida kan för de länder som omfattas av bemyndigandebeslutet inte ingå avtal om budgetstöd som sträcker sig bortom respektive landstrategis giltighetsperiod.<sup>56</sup>

Sammantaget innebär detta att det system för beredning av budgetstöd som etablerades i och med riktlinjerna för samarbetsstrategier inte har tillämpats fullt ut under den granskade perioden.

### 3.5 Regeringens uppföljning av budgetstödet

UD och Sida ska som en del av uppföljningen och planeringen av Sidas bilaterala bistånd, genomföra ett samråd två gånger per år. I Sidas regleringsbrev står det att Sida, tillsammans med UD, ska delta i samråd om de samarbetsstrategier som ligger till grund för utvecklingssamarbetet inklusive budgetstödet.<sup>57</sup> Detta framgår även av riktlinjerna för samarbetsstrategier.<sup>58</sup> Ansvar för samråden ligger hos de geografiska enheterna på UD. I de länder där budgetstöd ges, ska budgetstödet tas upp som en del av samrådet.<sup>59</sup>

Formerna för samråden är inte reglerade och beror till stor del på vilka personer som närvarar vid mötet samt på den aktuella situationen i respektive region eller land. Dokumentation av samråden sker i de fall det anses motiverat. Berörda tjänstemän ansvarar för eventuell dokumentation.<sup>60</sup> UD betraktar samråden som viktiga och som det instrument där UD, i och med den nya ordningen för budgetstöd, har möjlighet att påverka eller informera Sida.<sup>61</sup>

Regeringen har inte särskilt följt upp beslutet att bemyndiga Sida att fatta beslut om budgetstöd.

Ett första steg att se över arbetet med samarbetsstrategier har tagits, men det berörde inte budgetstödet.

<sup>56</sup> Regeringsbeslut den 4 maj 2005 (UD2005/25375/GU) Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning. Regeringen har därefter genom en regleringsbrevsändring 2007-05-03 beslutat att Sidas bemyndigande endast gäller till och med 2008-12-31.

<sup>57</sup> Regleringsbrev för åren 2005 och 2006.

<sup>58</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 10.

<sup>59</sup> Riksrevisionen har fått underlag från UD som i vissa fall redovisar exakt datum för samråden, ibland den månad då samrådet har genomförts. Dokumentation finns för två av dessa samråd. De samråd som sker på hösten som en del av Sidas verksamhetsplanering dokumenteras inte utan slutsatserna tas upp i Sidas landplaner.

<sup>60</sup> Intervjuer på UD.

<sup>61</sup> Regeringen kan därutöver alltid i regleringsbrevet ändra förutsättningarna för Sida när det gäller den delegerade rätten att besluta om budgetstöd. Detta regleras i beslutet där regeringen bemyndigar Sida att besluta om budgetstöd.



### 3.5.1 Regeringens krav på Sidas uppföljning av budgetstödet

Målet för budgetstödet är, enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd, att det ska vara ett stöd till genomförandet av mottagarlandets fattigdomsbekämpningsstrategi. Budgetstödet ska mätas mot de mål och reformer som fastställts i mottagarlandets fattigdomsbekämpningsstrategi.<sup>62</sup> Regeringen förtydligar inte närmare vilka krav det ställer på Sida. Det framgår inte om Sida till exempel ska försäkra sig om att uppföljningsbara mål finns för den tidsperiod som omfattas av det aktuella budgetstödsbeslutet.

Regeringen utgår från att givargemensamma ramverk ska användas i uppföljningen av budgetstödet. Med givargemensamma ramverk menas en tydligt överenskommen plan för hur uppföljning av budgetstödet i ett specifikt land ska gå till som bygger på att flera givare och mottagarregeringen går samman och kommer överens. Riksrevisionen har i samband med granskningen av hur Sida tillämpar regeringens riktlinjer för budgetstöd dock kunnat konstatera att uppföljningssystemen i mottagarländerna i många fall är bristfälliga, vilket ställer särskilda krav på Sidas uppföljning av budgetstödet. Riktlinjerna för budgetstöd är knapphändiga när det gäller hur uppföljningen ska gå till om uppföljningssystemen är bristfälliga eller inte existerar. Detsamma gäller för hur utbetalningsvillkoren bör utformas.<sup>63</sup>

Riksrevisionens enkät visar att Sida inte anser att riktlinjerna för budgetstöd är tillräckligt tydliga när det gäller vilka krav som ställs på uppföljningen.<sup>64</sup>

Sida ska därutöver också följa upp budgetstödet i den återkommande rapporteringen om genomförandet av samarbetsstrategierna.<sup>65</sup>

Sidas rapportering till regeringen ska förändras. Regeringen anser att resultatredovisningen i sin nuvarande utformning inte ger tillräckliga förutsättningar för en fungerande uppföljning av det bilaterala biståndet.<sup>66</sup> En ny resultatmodell ska införas från och med år 2008. Modellen går ut på att Sida i samband med årsredovisningen ska skriva en särskild resultatrapport med utförlig resultatredovisning som en bilaga till årsredovisningen.<sup>67</sup>

62 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 49.

63 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 47–50.

64 Enkät med anledning av Riksrevisionens granskning av bistånd som förmedlas som budgetstöd, Riksrevisionen, 2007-05-14.

65 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 47.

66 Prop. 2007/08:1, s. 43–44.

67 Regeringsbeslut den 28 juni år 2007 (UD2007/22431/USTYR) Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet.

### 3.6 Regeringens rapportering till riksdagen

Regeringens rapportering till riksdagen om utvecklingssamarbetet görs dels utifrån olika teman (till exempel demokrati och mänskliga rättigheter, hiv/aids och handel och utveckling) som regeringen väljer att lyfta fram, dels utifrån olika världsdelar. I regeringens rapportering om utvecklingssamarbetet utgör information om olika biståndsformer endast en liten del. Riksdagen pekar på vikten av att uppmärksamma riskerna med budgetstödet i förhållande till andra stödformer.<sup>68</sup> Budgetstödet politiska karaktär gör att det är relevant att regeringen informerar riksdagen och ger en nyanserad bild med både fördelar och risker.

I budgetpropositionen för år 2006 finns en genomgång av budgetstöds-samarbetet där resultaten av budgetstödet diskuteras.<sup>69</sup> Regeringen rapporterar om de nya riktlinjerna för samarbetsstrategier i budgetpropositionen för år 2006.<sup>70</sup> Regeringens redogörelse till riksdagen behandlar samtliga länder som får budgetstöd land för land med undantag för Uganda. Redogörelserna fokuserar främst på de positiva effekter som budgetstödet haft i länderna, men ibland uppmärksammas även problem med korruption och svaga institutioner.

Budgetstödet till Uganda har varit omdiskuterat på grund av den politiskt instabila situationen i landet och den konflikt som finns i de norra delarna. Sveriges budgetstöd till Uganda avbröts i december 2005 på grund av politiska oroligheter. Regeringen omfördelade då resurser från budgetstödet till humanitärt bistånd och Sida betalade i stället ut en mindre del av det ursprungliga budgetstödet sommaren år 2006.<sup>71</sup> De politiska problemen i Uganda var kända vid tidpunkten för budgetpropositionens publicering och flera andra givare hade redan stoppat sina utbetalningar eller diskuterade att göra det. Men regeringen valde att inte informera riksdagen om budgetstödet till Uganda. Att budgetstödet stoppades omnämns bara kortfattat i 2007 års budgetproposition.

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att de risker som finns med budgetstöd diskuteras endast i liten omfattning i budgetpropositionerna.

68 Bet. 2005/06:UU2, s. 26.

69 Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 7 Bistånd, s. 18–24.

70 Prop. 2005/06:1 utgiftsområde 7 Bistånd, s. 15–16.

71 Regleringsbrevsändring 2005-12-15.

### 3.7 Sammanfattande iakttagelser

I detta kapitel har de två revisionsfrågorna som avser regeringen behandlats. Riksrevisionens viktigaste iakttagelser är:

- Regeringen styr Sveriges långsiktiga utvecklingsarbete med enskilda länder via samarbetsstrategier. Regeringens ställningstagande till budgetstöd sker som en integrerad del i beslutet om en ny samarbetsstrategi.
- Regeringen har bemyndigat Sida att bereda och besluta om budgetstöd till ett antal länder. Samtliga länder som ingår i budgetstödsgranskningen, det vill säga Tanzania, Moçambique, Uganda, Rwanda, Zambia, Burkina Faso, Mali och Nicaragua, omfattades av beslutet. Regeringen anger att budgetstödet ska styras av sedan tidigare beslutade landstrategier för dessa länder. Riksrevisionen konstaterar att detta delegeringsbeslut inte kan anses uppfylla de krav som ställs på budgetstödsbeslut enligt regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier.
- Regeringen har med undantag för Tanzania inte fattat beslut om några samarbetsstrategier där budgetstöd ingår. Riksrevisionen konstaterar att samarbetsstrategierna därför inte har den styrande funktion i samarbetet med mottagarlandet när det gäller budgetstöd, så som beskrivs i riktlinjerna för samarbetsstrategier.
- Riktlinjerna är ett omfattande dokument med hög detaljrikedom. Det är många faktorer som ska värderas, men det saknas preciseringar för hur bedömningarna ska göras. Riktlinjerna ska användas för budgetstöd, men också för budgetstödsliknande former. Det är otydligt när och hur riktlinjerna ska tillämpas i det sistnämnda fallet.
- Regeringen har inte följt upp bemyndigandet till Sida, trots att bemyndigandet innebar ett undantag från den fastställda ordningen i riktlinjerna för samarbetsstrategier.
- Riksrevisionen konstaterar att de risker som finns med budgetstöd diskuteras endast i liten omfattning i budgetpropositionerna. Regeringens rapportering till riksdagen i budgetpropositionen för år 2006 innehåller redogörelse för samtliga länder som tagit emot budgetstöd, utom för Uganda.



## 4 Sidas beredning av budgetstöd

I de två följande kapitlen redovisas iakttagelser som är gjorda i samband med granskningen av Sidas beslut om budgetstöd, det vill säga den andra revisionsfrågan<sup>72</sup>. Detta kapitel behandlar beredningsprocessen, och i nästa kapitel finns en genomgång av Sidas tillämpning av kriterierna i regeringens riktlinjer för budgetstöd.

### 4.1 Sidas styrning av budgetstödet

Regeringens riktlinjer för budgetstöd anger hur Sida ska bedöma förutsättningarna för budgetstöd. Riktlinjerna hanterar också beredning, beslut, genomförande och uppföljning av budgetstöd. Enligt regeringens riktlinjer ska Sidas handläggning av budgetstöd ske enligt Sidas regelverk för beredning av större insatser.<sup>73</sup> Vidare hänvisar regeringen när det gäller offentlig finansiell styrning till Sidas så kallade positionspapper på området.<sup>74</sup>

Sidas ledning har inte utformat någon särskild vägledning eller på annat sätt konkretiserat regeringens riktlinjer när det gäller hur bedömningen ska göras av mottagarlandets fattigdomsbekämpningsstrategi, ekonomiska politik och system för offentlig finansiell styrning, det vill säga regeringens huvudkrav. Detta kan illustreras med några exempel. Sida har till exempel inte angett vilka indikatorer och mått som ska användas för bedömning av ekonomisk politik. Regeringens riktlinjer för budgetstöd ställer vidare krav på att Sida ska analysera mottagarlandets budgetprocess. Sida har inte klargjort hur omfattande denna bör vara, om den till exempel utöver nationell nivå även ska inkludera regional och lokal nivå. När det gäller korruptionsanalys har Sida till exempel inte tagit fram någon vägledning om vilka samhällssektorer som ska ingå.

Sidas ledning har inte sett något behov av att i särskild ordning förtydliga regeringens riktlinjer för budgetstöd.<sup>75</sup> Sidas beredning av budgetstöd ska, liksom all annan insatsberedning, styras av Sida at Work<sup>76</sup>. Sida at Work är en manual för insatsberedning som främst är utformad med tanke på beredning av projektstöd. Flera interna Sidarapporter har påvisat att Sidas vägledning för hur insatser ska handläggas inte ger tillräckligt stöd vid beredning av

<sup>72</sup> Gör Sida bedömningar av förutsättningarna för budgetstöd som är väl underbyggda och konsekventa?

<sup>73</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier s. 46.

<sup>74</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier s. 46.

<sup>75</sup> Intervjuer på Sida.

<sup>76</sup> Manual on Contribution Management, Sida at Work, Sida, 2005.

programinsatser (som till exempel budgetstöd).<sup>77</sup> Sidas organ för kvalitets-  
säkring, den så kallade projektkommittén, pekade på detta i årsrapporten för  
år 2005 och sedan även i årsrapporten för år 2006.<sup>78</sup> Även Riksrevisionens  
årliga revision har rekommenderat Sida att ta fram ett dokument i syfte att  
tydliggöra för handläggarna hur bedömningarna ska göras.<sup>79</sup>

Vid sidan av manualen finns det en rad allmänna styrdokument som är  
relevanta för budgetstödet. Förutom positionspapperet för offentlig finansiell  
styrning finns styrdokument för fattigdomsanalys och korruptionsbekämp-  
ning. Under år 2007 har det dessutom tillkommit styrdokument för så kallad  
integrerad ekonomisk analys<sup>80</sup> samt en handbok i offentlig finansiell styrning<sup>81</sup>.  
Styrdokumenterna är så kallade vägledande metoddokument.<sup>82</sup>

Regeringens riktlinjer för budgetstöd anger att beslut om stöd ska fattas  
av Sida på förslag av utlandsmyndigheten. Ansvaret för handläggning av  
budgetstöd finns beskrivet i en handläggningsordning som Sidas gd fast-  
ställde i november år 2006.<sup>83</sup> Enligt denna fattas beslutet av gd om det över-  
stiger 50 miljoner kronor, annars är det chefen för respektive regionavdelning  
som har detta ansvar. Beslut om utbetalning av budgetstöd fattas av regional-  
avdelningschefen.<sup>84</sup>

## 4.2 Sidas beredning av budgetstödet

Regeringens delegeringsbeslut från maj år 2005 gäller fortfarande för samt-  
liga tio länder utom för Tanzania där ett beslut om en samarbetsstrategi  
finns. Sida får dock inte ingå budgetstödsavtal som sträcker sig längre än  
till och med den 31 december år 2008.<sup>85</sup> Det har funnits en oklarhet på Sida  
om hur omfattande beredningen inför budgetstöd ska vara i de fall en ny  
samarbetsstrategi saknas. Sida formulerade dock under våren år 2007  
anvisningar på en övergripande nivå för hur beredningen ska gå till i dessa  
fall.<sup>86</sup> Flera utlandsmyndigheter anser att det finns oklarheter på denna  
punkt, vilket framkommer i Riksrevisionens enkät. Utlandsmyndigheterna  
uppger även i enkäten att alltför mycket tid måste läggas på beredning i  
förhållande till uppföljning av budgetstödet.<sup>87</sup>

77 Se till exempel *Inventory of Programme Support at Sida 2000–2006*, POM Working Paper 2007:1, Sida, februari, 2007, s. 15.  
Se även nästa fotnot.

78 *Sida's Project Committee Annual Report 2005*, Sida, 2006-04-10, sid. 3, samt *Sida's Project Committee Annual Report 2006*,  
Sida, 2007-04-12, s. 2.

79 Se Revision av UM Tanzania, pm 2005-12-07 respektive Revision av UM Moçambique, pm 2006-02-22, dnr 32-2005-0529,  
Riksrevisionen.

80 *Integrated Economic Analysis for Pro-Poor Growth*, Sida, September 2006.

81 *Public Financial Management in Development Cooperation – A Handbook for Sida Staff*, Sida, april 2007.

82 Faktagranskning från Sida, 2007-11-15.

83 Interimsdokument för beredning, beslut och genomförande av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, Sida, 2006-11-17.

84 Interimsdokument för beredning, beslut och genomförande av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, Sida, 2006-11-17,  
s. 9–11.

85 Ändring i Sidas regleringsbrev 2007-05-03.

86 Beredning av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning i avsaknad av beslutad samarbetsstrategi, pm, Sida, 2007-05-16.

87 Enkät med anledning av Riksrevisionens granskning av bistånd som förmedlas som budgetstöd, Riksrevisionen, 2007-05-14.  
Enkäten var ställd till biståndsrådet.

#### 4.2.1 Erfarenheter av budgetstödsarbetet från Sida i fält<sup>88</sup>

Underlag för beslut om budgetstöd tas fram av Sidas personal på utlandsmyndigheterna. På samtliga berörda utlandsmyndigheter som omfattas av granskningen finns det en ekonom. Det är framför allt ekonomen som svarar för att ta fram beslutsunderlaget inför beslut om budgetstöd, det vill säga bedömningspromemorierna. Utlandsmyndigheterna svarar också för uppföljningen. Det är dock respektive regionavdelning på Sidas huvudkontor som har ansvaret. På regionavdelningarna finns sedan slutet av år 2006 särskilda budgetstödsrådgivare.

I fem av länderna har Sverige ambassader. I de övriga är Sida representerat genom så kallade sektionskontor. De sistnämnda länderna är Rwanda, Mali och Burkina Faso. Ambassaden i Zambia har begränsad UD-närvaro.<sup>89</sup> Enligt Riksrevisionens enkät är det främst ekonomen på ambassaden eller sektionskontoret som arbetar med budgetstödet. Bland dem skiftar tiden man lägger på beredning och uppföljning av budgetstöd mellan 15 procent och 85 procent. Biståndsrådets tid tas också i anspråk för arbete med budgetstöd. Även här varierar det, nämligen från tre procent upp till 60 procent.<sup>90</sup>

De större utlandsmyndigheterna använder mer tid för budgetstöd än de mindre.

Fem utlandsmyndigheter svarar ja på frågan om bemanningen är tillräcklig för att kunna handlägga budgetstödet utifrån de krav som ställs i regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier. Utlandsmyndigheterna i Nicaragua och Zambia svarar nej. Svaret från ambassaden i Nicaragua handlar om generell brist på resurser för biståndshandläggning, medan utlandsmyndigheten i Zambia menar att man behöver förstärkning när det gäller kompetensen för att göra politiska bedömningar. Ambassaden i Uganda framhåller att det visserligen finns en kvalificerad inhemsk ekonom, men att ekonomen bör vara en utsänd person från Sverige eftersom budgetstödet är mer politiskt kopplat än andra stödformer.

I de fem länder där det finns UD-personal uppger tre av utlandsmyndigheterna att den utsända UD-personalen är involverad i arbetet med budgetstöd. Ambassaden i Tanzania skriver att så gott som alla handläggare involveras i bedömningen av budgetstödet. Den politiska handläggaren deltar framför allt i den bedömning som har politisk karaktär, såsom mänskliga rättigheter, demokrati, korruption, fred och säkerhet, etc. och när det gäller att ta fram förslag inför utbetalning.

<sup>88</sup> Avsnittet bygger på Riksrevisionens enkät.

<sup>89</sup> En ambassadör samt en tredjesekreterare för konsulära frågor.

<sup>90</sup> Budgetstödet är generellt till sin karaktär och därför kan det vara svårt att avgränsa från andra stödformer.

Den utsända personalen byts regelbundet ut, vilket innebär att framför allt sektionskontoren blir sårbara. Det uppstår inte sällan långvariga vakan- ser vid personalväxling. Det har tidvis varit problem med att rekrytera ekono- mer till Rwanda, Mali och Burkina Faso. Luckorna har täckts genom konsulter och genom att handläggare rest ut från Stockholm. Även ambassaden i Uganda var under en period utan ekonom eftersom ingen vikarie ersatte under ordinarie ekonoms tjänstledighet.<sup>91</sup>

Det finns stora skillnader mellan utlandsmyndigheterna när det gäller vilka resurser som Sida i fält har till förfogande i beredningen av budgetstöd. Det gäller både om det finns en utsänd ekonom på plats och i fråga om vilken utsträckning som Sida- och UD-personal i fält samarbetar kring budgetstödet.

#### 4.2.2 *Stödformer som liknar budgetstöd*

Riksrevisionen konstaterade i föregående kapitel att det finns en oklarhet i hur regeringens riktlinjer ska tillämpas när det gäller stödformer vars utform- ning liknar budgetstödet. Det finns olika uppfattningar inom Sida när det gäller vilka stöd som är sektorbudgetstöd. I Riksrevisionens enkät<sup>92</sup> uppger man att sektorbudgetstöd finns i Uganda<sup>93</sup>, Moçambique<sup>94</sup>, Mali<sup>95</sup> och i Nica- ragua<sup>96</sup>. Enligt en sammanställning framtagen på huvudkontoret i Stockholm är det dock endast stödet till hälsosektorn i Uganda som kan karakteriseras som ett sektorbudgetstöd.<sup>97</sup> I Rwanda, Moçambique och Tanzania har till exempel programstöden till undervisningssektorn upphört som separata stöd och ingår nu i det generella budgetstödet.

En utredning som gjorts på beställning av Sida visar också på oklarhet kring hur olika programstöd ska definieras. En gränsdragning mellan olika former saknas.<sup>98</sup> Sektorbudgetstödsinsatser går vidare inte att urskilja i Sidas statistiksystem.<sup>99</sup>

Riksrevisionen konstaterar att Sida inte har klargjort hur regeringens riktlinjer för budgetstöd ska tillämpas på stödformer som har en liknande konstruktion som budgetstöd, det vill säga i huvudsak så kallade sektor- programstöd. Sida har heller inte hos regeringen begärt något förtydligande i detta avseende.

91 Faktagranskning från Sida, 2007-11-15.

92 Enkät med anledning av Riksrevisionens granskning av bistånd som förmedlas som budgetstöd, Riksrevisionen, 2007-05-14.

93 Hälsosektorn samt vatten- och sanitetssektorn.

94 Jordbrukssektorn.

95 Hälso- och utbildningssektorerna genom delegerat partnerskap med Nederländerna.

96 Hälso-, landsbygdsutvecklings- och utbildningssektorerna.

97 Intervjuer på Sida.

98 *Inventory of Programme Support at Sida 2000–2006*, POM Working Paper 2007:1, Sida, februari 2007, s. 6.

99 *Inventory of Programme Support at Sida 2000–2006*, POM Working Paper 2007:1, Sida, februari 2007, s. 15.



### 4.3 Struktur och formalia i Sidas beslutsunderlag

De flesta bedömningspromemorior för beslut om budgetstöd följer den struktur som föreskrivs i Sida at Work. Denna struktur är inte direkt anpassad till budgetstödsinsatser, vilket innebär att information som är relevant för till exempel värderingen av den offentliga finansiella styrningen kan återfinnas på flera ställen i beslutsunderlagen. När det gäller Rwanda och Zambia finns Sidas bedömningar dessutom i flera olika dokument som kompletterar varandra, men som samtidigt gör det svårt att få en sammanhängande bild av förhållandena. För Zambias del är antalet dokument tre. Detta hänger samman med att budgetstödsgivarna i Zambia tagit fram ett gemensamt bedömningsdokument som Sida sedan kompletterat vid två tillfällen.

Moçambique är det enda land för vilket insatsbeslut om budgetstöd fattats två gånger under den granskade perioden. Båda beslutsunderlagen ingår i granskningen. Beslut om budgetstödsavtalet med Uganda fattades av regeringen under den tidigare ordningen. När det gäller Uganda har Sida fattat beslut om utbetalning. Underlaget för utbetalningen ingår i granskningen.<sup>100</sup>

Riksrevisionen konstaterar att det ibland saknas källhänvisningar i beslutsunderlagen, något som Riksrevisionens årliga revision också iakttagit vid sin granskning av projektakterna för budgetstöd vid utlandsmyndigheterna i både Tanzania och Moçambique.<sup>101</sup>

Underlagen inför beslut om budgetstöd har tagits fram mellan maj år 2005 och juni år 2006. Nicaragua, Moçambique (första beslutet), Zambia, Rwanda, Burkina Faso och Mali bereddes under år 2005.<sup>102</sup> Moçambique (andra beslutet), Uganda (underlag för utbetalning) och Tanzania kom under år 2006.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> BPM inför utbetalning i Uganda 2006-07-21.

<sup>101</sup> Se Revision av UM Tanzania, pm 2005-12-07 respektive Revision av UM Moçambique, pm 2006-02-22, dnr 32-2005-0529, Riksrevisionen.

<sup>102</sup> BPM Nicaragua 2005-05-01, BPM Moçambique 2005-05-03, BPM Zambia 2005-05-30, BPM Rwanda 2005-06-21, BPM Burkina Faso 2005-07-06 och BPM Mali 2005-11-25.

<sup>103</sup> BPM Moçambique 2006-03-17, BPM Tanzania 2006-06-15 och BPM inför utbetalning Uganda 2006-07-21.

## 4.4 Kvalitetssäkring och riskanalys

### 4.4.1 Sidas centrala projektkommitté

Det är Sidas centrala projektkommitté som svarar för myndighetens kvalitetssäkring. Insatser som överstiger 50 miljoner kronor ska behandlas i Projektkommittén. I praktiken innebär detta att samtliga budgetstödsinsatser tas upp i Projektkommittén. Den verkar på gd:s uppdrag som rådgivande instans. Sammansättningen av Projektkommittén ska representera ett tvärsnitt av Sida vad gäller kön, ålder, erfarenhetsnivå och organisatorisk tillhörighet.<sup>104</sup>

Projektkommittén granskar beslutsunderlag innan de går till gd för beslut, och deras rekommendationer lämnas i ett protokoll. Projektkommittén är rådgivande.

Projektkommittén har en ledande roll i kvalitetssäkringen och är i praktiken den instans inom Sida som har uppdraget att svara för att bedömningarna inför beslut om budgetstöd blir enhetliga. Budgetstödsinsatser ska därutöver också behandlas i regionavdelningarnas lokala projektkommittéer.<sup>105</sup>

I årsrapporten för år 2005 ansåg Projektkommittén att det behövdes fördjupad vägledning för beredning av budgetstöd.<sup>106</sup> Den befintliga vägledningen uppfattades som otillräcklig. Projektkommittén återkommer till detta i årsrapporten för år 2006 och konstaterar att arbete fortfarande pågår.<sup>107</sup>

### 4.4.2 Riskanalyser och riskhantering

Regeringen återkommer flera gånger i riktlinjerna för budgetstöd till vikten av riskbedömning.<sup>108</sup> Regeringen påpekar också att utformningen av budgetstödet kan bidra till att riskerna med budgetstöd minskar.<sup>109</sup> Bistånd är till sin natur en riskfylld verksamhet eftersom den bedrivs utomlands och kedjan mellan bidragsgivare och slutlig mottagare ofta är lång. Det är därför viktigt att Sida har en genomtänkt riskhantering.

Riskanalyser och riskhantering ges dock litet utrymme i Sidas manual för insatsberedning.<sup>110</sup> Sida har inte heller utformat någon vägledning för hur en systematisk riskanalys ska göras inför budgetstödsinsatser. Det finns inte heller någon vägledning när det gäller hur budgetstödet kan utformas (till exempel beträffande utbetalningsvillkoren) för att minska riskerna. En

<sup>104</sup> Information om Sida's Project Committee, Sida, 2007-01-12, s. 1.

<sup>105</sup> Interimsdokument för beredning, beslut och genomförande av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, Sida, 2006-11-17, s. 8.

<sup>106</sup> Sida's Project Committee Annual Report 2005, Sida, 2006-04-10, s. 3.

<sup>107</sup> Sida's Project Committee Annual Report 2006, Sida, 2007-04-12, s. 2.

<sup>108</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, till exempel s. 6, 40 och 45-47.

<sup>109</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 47.

<sup>110</sup> Sida at Work, Sida, 2005 s. 32.

väsentlig skillnad mellan budgetstöd och projektstöd är att Sida i det första fallet har mindre kontroll över genomförandet av verksamheten och därmed begränsade möjligheter att på egen hand ta till åtgärder för att kontrollera riskerna. Detta ställer särskilda krav på att Sida i sina riskanalyser noga bedömer olika risker och deras potentiella konsekvenser för budgetstödet effektivitet.

Sidas riskanalyser är mer eller mindre genomarbetade. I bedömningspromemorian för Tanzania finns det en riskanalys som innehåller en sannolikhetsvärdering av olika risker samt en genomgång av hur riskerna kan hanteras. Även bedömningspromemorian för Mali innehåller en grundlig riskanalys. Budgetstödsgevarna i Zambia har gemensamt gjort en systematisk riskanalys enligt DFID:s modell<sup>111</sup> som bifogas beslutsunderlaget. Denna kommenteras sedan utförligt i den givargemensamma bedömningspromemorian<sup>112</sup> och i Sidas promemoria<sup>113</sup>.

När det gäller beslutsunderlagen för övriga länder är riskbedömningen mer fragmentarisk.

Riksrevisionen konstaterar att Sida i de flesta fall inte har genomfört systematiska riskanalyser. Riksrevisionens årliga revision har vid flera tillfällen pekat på att Sida bör utveckla sina riskanalyser.<sup>114</sup>

## 4.5 Sammanfattande iakttagelser

Detta kapitel har behandlat Sidas beredningsprocess inför beslut om budgetstöd. Det utgör det första av två kapitel vars syfte är att besvara revisionsfrågan om hur Sida bedömer förutsättningarna för budgetstöd. Riksrevisionens viktigaste iakttagelser kan sammanfattas på följande sätt:

- Sida har inte konkretiserat hur regeringens riktlinjer för budgetstöd ska tillämpas i bedömningen av huvudkraven för budgetstöd. Detta har också Sidas projektkommitté påpekat. Sida har i stället flera styrdokument med olika status som, vid sidan av regeringens riktlinjer, utgör vägledning för hur förutsättningarna för budgetstöd ska bedömas. Strukturen i Sidas bedömningspromemorior följer den generella mall som ges i Sida at Work. Denna är utformad för projektstöd och inte direkt anpassad till budgetstödsinsatser.

<sup>111</sup> Managing Fiduciary Risk When Providing Direct Budget Support, DFID, mars, 2002.

<sup>112</sup> Joint Appraisal Memorandum Zambia 2004-12-03, s. 25–28.

<sup>113</sup> BPM Zambia 2005-05-30 s. 4 samt Kompletteringar till underlag avseende svenskt budgetstöd till Zambia 2006-2007, 2005-03-09, s. 1–3.

<sup>114</sup> Se Revision av UM Tanzania, pm 2005-12-07 respektive Revision av UM Moçambique, pm 2006-02-22, dnr 32-2005-0529, Riksrevisionen.

- Det huvudsakliga ansvaret för beredning och uppföljning av budgetstöd, inklusive framtagandet av bedömningspromemoriorna, ligger hos utlandsmyndigheterna. Det är framför allt ekonomen som svarar för budgetstödsarbetet. I tre av de granskade länderna finns endast Sida-kontor med begränsade resurser, vilket gör dessa extra sårbara för personalväxlingar.
- Sida har inte klarlagt hur regeringens riktlinjer ska tillämpas på insatser som har en utformning som liknar budgetstöd. Sida har heller inte begärt att regeringen ska förtydliga riktlinjerna på denna punkt.
- Sidas projektkommitté har påpekat att det behövs fördjupad vägledning för beredning av budgetstödet.
- Sidas riskanalyser är i de flesta fall ofullständiga och inte planmässigt genomförda, till exempel finns det oftast inget resonemang kring hur riskerna kan hanteras.

## 5 Sidas underlag inför beslut om budgetstöd

Regeringens riktlinjer för budgetstöd är utgångspunkten för Riksrevisionens granskning av Sidas bedömningar av förutsättningarna för budgetstöd. Kapitlets upplägg följer i stort regeringens riktlinjer för budgetstöd och behandlar i tur och ordning hur Sida tillämpat riktlinjerna när det gäller landets strategi för fattigdomsbekämpning (PRS), den ekonomiska politiken samt systemen för offentlig finansiell styrning. Riktlinjerna för budgetstöd finns beskrivna i kapitel 3 i denna rapport.

Genomgången av Sidas underlag inför beslut om budgetstöd görs huvudsakligen på en övergripande nivå. Riksrevisionens iakttagelser illustreras av exempel hämtade från beslutsunderlagen.<sup>115</sup>

Om inte annat anges är det från ovannämnda dokument som iakttagelserna i detta kapitel har hämtats. Kapitlet bygger också på information från Riksrevisionens enkät och Riksrevisionens besök i Uganda och Rwanda.

### 5.1 Strategier för fattigdomsbekämpning

Fattigdomsbekämpningsstrategierna (PRS) har sitt ursprung i det så kallade HIPC-initiativet<sup>116</sup>. Ett av kraven för att länderna skulle få utlovade skuldlättnader var att de tog fram en plan för hur fattigdomen skulle minska i landet. Planen skulle vara nationellt ägd och framtagen genom deltagande av befolkningen. Den skulle vidare vara resultatorienterad och ha fokus på insatser som gynnar fattiga människor.<sup>117</sup>

Budgetstöd ska ses som ett stöd till genomförandet av denna plan, det vill säga mottagarlandets strategi för fattigdomsbekämpning. Detta innebär också att resultatmätning avseende budgetstödet ska ske utifrån de mål som finns i respektive lands fattigdomsbekämpningsstrategi.<sup>118</sup>

Det är centralt för Sida att i sina överväganden om budgetstöd värdera i vilken utsträckning som fattigdomsbekämpningsstrategin bidrar till att förbättra levnadsvillkoren för fattiga människor.

<sup>115</sup> Bedömningspromemorior (BPM) inför beslut om budgetstöd för respektive land. När det gäller Uganda är det bedömningspromemorian inför beslut om utbetalning som ingår i granskningen.

<sup>116</sup> HIPC står för Highly Indebted Poor Countries och är ett skuldlättnadsprogram som etablerades år 1996 via Världsbanken och Internationella Valutafonden (IMF).

<sup>117</sup> Krav för stöd från Internationella valutafondens (IMF) och Världsbankens låneinstrument respektive stödprogram, Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) respektive Poverty Reduction Support Credit (PRSC).

<sup>118</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier s. 49.

- Analysen ska enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd bland annat behandla i vilken utsträckning som landets fattigdomsbekämpningsstrategi:
- avspeglas i regeringens budget och budgetutfall
  - är genomförbar, det vill säga om det finns tillräcklig institutionell kapacitet, och om inte, huruvida det finns stöd till kapacitetsuppbyggnad
  - är möjlig att följas upp genom fastställda system för uppföljning
  - har gett resultat.

I de följande avsnitten behandlar Riksrevisionen Sidas analyser av fattigdomsstrategierna med hänsyn till ovan uppräknade faktorer.

### 5.1.1 Fattigdomsstrategierna och statsbudgeten

En granskning av mottagarlandets statsbudget utgör ett led i Sidas värdering av om fattigdomsbekämpningsstrategin är trovärdig och relevant. Det är via statsbudgeten som fattigdomsbekämpningsstrategin ska genomföras. Det är där som regeringen avsätter resurser och gör de finansiella åtaganden som krävs för att tillhandahålla de offentliga tjänster som utlovas i policydokumenten. Syftet med budgetstöd är att öka de resurser som genom statsbudgeten finns till förfogande för fattigdomsbekämpning. Därför är det viktigt att säkerställa att mottagarlandets budget bygger på fattigdomsbekämpningsstrategin och att man följer upp budgetutfallet. Budgetprocesserna i de länder som är aktuella för budgetstöd är ofta svaga. Därför behöver Sida bedöma såväl nuläget som utvecklingstrenden.

Samtliga beslutsunderlag utom Nicaragua innehåller kommentarer kring kopplingen mellan fattigdomsstrategin och statsbudgeten. Nedanstående tabell visar en sammanställning av Riksrevisionens iakttagelser på denna punkt.

**Tabell 1.** Sidas behandling av fattigdomsbekämpningsstrategiernas (PRS) koppling till statsbudgeten och budgetutfallet

Frågeställning	Ja	Delvis	Nej
Har Sida kommenterat PRS koppling till landets budget?	Mali <sup>118</sup> Moçambique 2005 <sup>119</sup> Moçambique 2006 <sup>120</sup> Uganda <sup>121</sup> Zambia <sup>122</sup>	Burkina Faso <sup>123</sup> Rwanda <sup>124</sup> Tanzania <sup>125</sup>	Nicaragua <sup>126</sup>
Har Sida utifrån landets PRS kommenterat budgetutfallet?	Tanzania <sup>127</sup> Uganda <sup>128</sup> Zambia <sup>129</sup>	Mali <sup>130</sup> Moçambique 2006 <sup>131</sup> Nicaragua <sup>132</sup> Rwanda <sup>133</sup>	Burkina Faso <sup>134</sup> Moçambique 2005 <sup>135</sup>

*Källa: Sidas bedömningspromemorior för budgetstöd under perioden 2005-04-28–2006-11-22.*

Det finns stora skillnader när det gäller omfattning och hur väl underbyggd Sidas bedömning är. Beträffande till exempel Mali är Sidas bedömning att prioriteringarna i statsbudgeten avspeglar fattigdomsbekämpningsstrategin. Bedömningen underbyggs genom en beskrivning av hur olika budgetposter

utvecklats sedan år 2001. I något fall innehåller Sidas beslutsunderlag för budgetstöd motstridiga uppgifter. För till exempel Burkina Faso gör Sida en positiv värdering av budgeten och stöder bedömningen på en rapport från Världsbanken<sup>137</sup>. Längre fram i samma dokument skriver Sida dock att en stor andel av budgetmedlen i Burkina Faso inte fördelas till bestämda poster vid årets början<sup>138</sup>. För Rwanda finns det motstridiga uppgifter. Å ena sidan står det i bedömningspromemorian att kopplingen mellan fattigdomsstrategin och budgeten är stark, å andra sidan att det ännu är för tidigt att dra några slutsatser kring detta för Rwandas del.<sup>139</sup> Liknande exempel finns även i andra beslutsunderlag, det vill säga att Sida redovisar uppgifter som är sinsemellan motstridiga, men utan att göra en samlad värdering.<sup>140</sup>

Det pågår decentraliseringsreformer i flera länder, till exempel i Tanzania<sup>141</sup> och i Rwanda<sup>142</sup>. I bedömningspromemorian för Tanzania finns ett resonemang kring vad detta kan innebära i termer av risker, vad som görs för att komma åt bristerna samt hur detta följs upp.<sup>143</sup>

I beslutsunderlaget för Rwanda saknas det däremot en diskussion om vilka konsekvenser detta kan få för genomförandet av fattigdomsbekämpningsstrategin. Inte heller sträcker sig Sidas analys av budgetprocessen i Rwanda utöver den nationella nivån.

Sida går sällan in på vilka möjligheter det finns i det aktuella landet när det gäller att avgöra i vilken utsträckning som resurser når fram till mottagarna, det vill säga till exempel till skolor och hälsokliniker. Public Expenditure Tracking Surveys (PETS) är till exempel ett verktyg för att spåra utgifter genom hierarkin inom en viss sektor i statsförvaltningen till de slutgiltiga mottagarna. Med hjälp av PETS kan bland annat eventuellt läckage av resurser uppskattas. Brittiska riksrevisionen (NAO)<sup>144</sup> har i sin granskning kartlagt vilka PETS-undersökningar som gjorts i de länder som Storbritannien ger budgetstöd till.<sup>145</sup> Riksrevisionen har sedan kompletterat denna undersökning avseende Mali, Burkina Faso och Nicaragua.<sup>146</sup> Resultaten visar att det

119 BPM Mali 2005-11-25, s. 15–16.

120 BPM Moçambique 2005-05-03, s. 4.

121 BPM Moçambique 2006-03-17, s. 13.

122 BPM inför utbetalning i Uganda 2006-07-21, s. 8.

123 Joint Appraisal Memorandum Zambia 2004-12-03, s. 8 och 16 samt Kompletteringar till underlag avseende svenskt budgetstöd till Zambia 2006-2007, 2005-03-09, s. 5.

124 BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 6.

125 BPM Rwanda 2005-06-21, s. 6.

126 BPM Tanzania 2006-06-15, s. 15 samt s. 23.

127 BPM Nicaragua 2005-05-01.

128 BPM Tanzania 2006-06-15, s. 9.

129 BPM inför utbetalning Uganda 2006-07-21, s. 9.

130 BPM Zambia 2005-05-30, sid. 3 samt Kompletteringar till underlag avseende svenskt budgetstöd till Zambia 2006–2007, 2005-03-09, s. 5.

131 BPM Mali 2005-11-25.

132 BPM Moçambique 2006-03-17, s. 13.

133 BPM Nicaragua 2005-05-01, s. 3.

134 Ingen information i BPM Rwanda 2005-06-21, men i bilaga 1 till detta dokument finns det en referens till budgetutfall, dock utan analys. Se s. 14.

135 BPM Burkina Faso 2005-07-06.

136 BPM Moçambique 2005-05-03.

137 BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 5.

138 BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 10.

139 BPM Rwanda 2005-06-21, sid. 13 respektive Stöddokument Rwanda om budgetstöd för fattigdomsbekämpning 2005–2006, s. 4. Bilaga 1 till BPM Rwanda 2005-06-21.

140 Se till exempel BPM för Moçambique 2005-05-03, s. 6.

141 BPM Tanzania 2006-06-15, s. 15.

142 Stöddokument Rwanda om budgetstöd för fattigdomsbekämpning 2005–2006, s. 6. Bilaga 1 till BPM Rwanda 2005-06-21.

143 BPM Tanzania 2006-06-15, s. 25.

144 UK National Audit Office.

145 Undersökning beställd av NAO i Storbritannien och genomförd av PriceWaterhouseCoopers 2007, inför kommande rapport från NAO.

146 Rapport från PriceWaterhouseCoopers, 2007.

inte görs regelbundna PETS-undersökningar i något av de länder som tar emot budgetstöd från Sverige. PETS-undersökningar genomfördes dock år 2004 i Rwanda inom hälso- och utbildningssektorerna. I PETS-undersökningen inom utbildningssektorn beräknades läckaget till mellan 2 och 8 procent. Sida använder resultatet från denna undersökning i underlaget inför beslut om budgetstöd till Rwanda.<sup>147</sup>

Sammanfattningsvis är analyserna i Sidas bedömningspromemorior som regel inte ingående, utan Sida nöjer sig oftast med att på en övergripande nivå uppge hur stor andel av budgeten som går till de prioriterade sektorerna, det vill säga hur stor andel som går till fattigdomsinriktade utgifter.<sup>148</sup> Uppföljning av budget och analys av budgetutfall är oftast än mer ofullständigt behandlat i Sidas beslutsunderlag.

### 5.1.2 *Fattigdomsstrategiernas genomförbarhet*

Det finns svagheter hos institutionerna i alla länder som får budgetstöd. I beslutsunderlagen vittnar Sida till exempel om brister i kapaciteten hos de myndigheter som ska genomföra fattigdomsstrategin. De svagheter som Sida finner handlar framför allt om att myndigheter och institutioner har för lite ekonomiska resurser för att bedriva en effektiv verksamhet och att kompetensen inte är tillräcklig.

Till exempel när det gäller Tanzania där Sida i bedömningspromemorian för Tanzania föreslår ett budgetstöd som under en treårsperiod ska uppgå till 1,2 miljarder kronor. Sida gör trots detta ingen utförlig värdering av om kapaciteten inom den offentliga sektorn kan anses vara tillräcklig när det gäller leverans av offentliga tjänster.<sup>149</sup> I Mali bedömer Sida att landet har goda möjligheter att kunna tillgodogöra sig ett tillskott av resurser, men denna slutsats underbyggs inte med analyser av den offentliga sektorns status.<sup>150</sup>

Sida redovisar således ofta brister i den institutionella kapaciteten, men avstår från att beskriva vad som faktiskt fungerar. Därmed blir det också svårt att få en bild av institutionernas ställning i dagsläget. Det gäller i större eller mindre utsträckning för samtliga beslutsunderlag.

Mottagarländernas reformprogram för att åtgärda bristerna blir sällan värderade. Det innebär även att information om hur reformprogrammen ska följas upp i de flesta fall saknas. Detsamma gäller för information kring vilken tidplan som gäller för reformprogrammen, det vill säga när Sida förväntar sig att bristerna ska vara åtgärdade.

Sida beskriver alltså pågående reformer. I de flesta budgetstödsländer bidrar Sida också till reformprogrammen, men kopplingen mellan reformprogrammen och Sidas budgetstöd är ofta vagt beskriven i beslutsunderlagen. Detta innebär att det inte tydligt framgår hur Sidas stöd till reformprogrammen kan medverka till att minska riskerna med att ge budgetstöd.

<sup>147</sup> Stöddokument Rwanda om budgetstöd för fattigdomsbekämpning 2005–2006, s. 14. Bilaga 1 till BPM Rwanda 2005-06-21.

<sup>148</sup> Grundläggande hälso- och sjukvård, utbildning etc.

<sup>149</sup> BPM Tanzania 2006-06-15, s. 14–15.

<sup>150</sup> BPM Mali 2005-11-25, s. 15 och 30.



Riksrevisionen noterar sammanfattningsvis att Sidas värdering av mottagarländernas möjligheter att genomföra fattigdomsstrategierna fokuserar på vilka institutionella brister som finns och i liten utsträckning behandlar vad som faktiskt fungerar. Sida redovisar inte heller när bristerna förväntas vara åtgärdade.

### 5.1.3 Uppföljning och resultat av fattigdomsstrategierna

Sida ska, enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd, göra en bedömning av uppnådda resultat och uppföljningsmekanismer i mottagarländerna.<sup>151</sup> Regeringen skriver vidare att Sidas resultatuppföljning ska syfta till att avgöra om budgetstödet leder till förväntade resultat.<sup>152</sup>

Sida ger i inledningen till de flesta bedömningspromemorior information om fattigdomsnivåer och vilka resultat man hittills har uppnått i fattigdomsbekämpningen. Med undantag för bedömningspromemorian för Tanzania gör Sida detta i beskrivande form. För Tanzania finns det en tydlig uppställning i tabellform över hur vissa fattigdomsrelaterade indikatorer utvecklats mellan åren 2000 och 2005.<sup>153</sup> I samtliga fall handlar det om resultatindikatorer som utvecklats positivt. I ett annat avsnitt<sup>154</sup> i dokumentet gör Sida bedömningen att Tanzanias fattigdomsstrategi är relevant i syfte att nå millenniemålen. Men Sida menar samtidigt att det kommer att bli svårt att nå målen gällande spädbarns- och mödradödlighet samt målen för hiv/aids och malaria.<sup>155</sup> Information om hur utvecklingen mot dessa mål ser ut saknas dock i den ovan nämnda tabellen, med undantag för malaria.

När det gäller vilka mål som ska uppnås genom fattigdomsbekämpningsstrategierna rör sig Sidas resonemang kring målen mestadels på en övergripande och generell nivå. Sida redovisar sällan specifika tidsatta mål från fattigdomsbekämpningsstrategierna i beslutsunderlagen.

Regeringen utgår från att Sida ska använda sig av existerande system för uppföljning i mottagarlandet, så kallade givargemensamma ramverk för uppföljning<sup>156</sup>. Uppföljningen kan också ske genom dialog.<sup>157</sup> Vid tidpunkten för beredningen av de budgetstöd som omfattas av denna granskning fanns det givargemensamma ramverk för uppföljning av budgetstöd i Tanzania, Moçambique, Nicaragua och Burkina Faso. Sedan dess har det tillkommit även i Zambia<sup>158</sup> och något senare även i Mali där den första givargemensamma uppföljningen av budgetstödet ska hållas år 2007<sup>159</sup>. I Uganda<sup>160</sup> och Rwanda<sup>161</sup> pågår arbetet med att ta fram ett ramverk för uppföljning.

<sup>151</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 43.

<sup>152</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 49.

<sup>153</sup> BPM Tanzania 2006-06-15, s. 9.

<sup>154</sup> BPM Tanzania 2006-06-15, sid. 12.

<sup>155</sup> BPM Tanzania 2006-06-15, sid. 10.

<sup>156</sup> Performance Assessment Frameworks, förkortas PAF.

<sup>157</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, sid. 49.

<sup>158</sup> BPM Zambia 2005-05-30, s. 7.

<sup>159</sup> Enkät svar från Mali.

<sup>160</sup> Faktagranskning från Sida, 2007-11-15.

<sup>161</sup> Enkät svar från Rwanda.

I beslutsunderlaget för Tanzania finns en omfattande genomgång av uppföljningssystemet där Sida gör bedömningen att det fungerar bra. Det finns dock ingen diskussion om eventuella brister i systemet.<sup>162</sup> Sida lämnar en redogörelse för uppföljningssystemet även i bedömningspromemorian inför beslut om budgetstöd till Moçambique år 2007. Inte heller detta beslutsunderlag innehåller något resonemang kring eventuella brister. Därutöver saknas i detta beslutsunderlag även en värdering av uppföljningssystemet.<sup>163</sup>

I bedömningspromemorian för Mali finns det en utförlig beskrivning av uppföljningssystemet där det däremot ingår en redogörelse för bristerna i systemet. Sida ger dock ingen information om det har vidtagits åtgärder för att komma till rätta med dessa brister.<sup>164</sup> Beslutsunderlaget för Burkina Faso innehåller en beskrivning av uppföljningen där det också ingår en uppräknig av brister i systemet, men det saknas däremot tydliga slutsatser om vad detta innebär för uppföljningen av budgetstödet.<sup>165</sup> För övriga länder lämnar Sida i beslutsunderlagen endast kortfattad eller ingen information om uppföljningen.

Riksrevisionen ställde i enkäten frågor kring uppföljningssystemen i budgetstödsländerna. Enligt enkäten är det enbart utlandsmyndigheterna i Zambia, Moçambique och Mali som instämmer helt i enkätens påstående om att det i mottagarlandet finns uppföljningsbara mål för budgetstödet. Svaren från de övriga länderna uttrycker tveksamhet i detta avseende. Enkätsvaren återfinns i tabellen nedan.

**Tabell 2.** Hur väl instämmer ni i följande påståenden om uppföljningen av det generella budgetstödet?

Land	Tydliga uppföljningsbara mål finns	Uppföljningsinformationen är tillförlitlig	Uppföljningen ger tillräcklig information för Sidas uppföljning
Tanzania	Instämmer delvis	Instämmer delvis	Instämmer helt
Uganda	Instämmer delvis	Varken eller	Instämmer delvis
Zambia	Instämmer helt	Tar delvis avstånd från	Instämmer delvis
Moçambique	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer delvis
Mali	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer delvis
Nicaragua	Instämmer delvis	Instämmer delvis	Vet ej
Burkina Faso	Varken eller	Varken eller	Instämmer helt
Rwanda	Instämmer delvis	Instämmer delvis	Varken eller

*Källa: Enkät med anledning av Riksrevisionens granskning av bistånd som förmedlas som budgetstöd, Riksrevisionen, 2007-05-14.*

<sup>162</sup> BPM Tanzania 2006-06-15, s. 26–28 och 33.

<sup>163</sup> BPM Moçambique 2006-03-17, s. 19.

<sup>164</sup> BPM Mali 2005-11-25, s. 23–24.

<sup>165</sup> BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 6.

Det är endast utlandsmyndigheterna i Tanzania och Burkina Faso som anser att uppföljningsprocessen ger tillräcklig information för Sidas uppföljning av budgetstödet. Svaret från Burkina Faso ter sig märkligt i ljuset av att sektionskontoret samtidigt uppger att det vare sig finns uppföljningsbara mål eller tillförlitlig information.

I enkätsvaren uttrycker flera utlandsmyndigheter tveksamhet till tillförlitligheten i den information som används för att följa upp budgetstödet. Andra problem handlar om att uppföljningsinformationen ofta inte erhålls inom utsatt tid och att den kan vara ofullständig.

Riksrevisionen konstaterar att Sidas beslutsunderlag och enkätsvaren sammantaget ger en bild av att det finns svagheter i uppföljningssystemen i de flesta mottagarländer. Dessa svagheter diskuteras dock sällan i beslutsunderlagen. I de flesta fall har Sida heller inte tydliggjort vilka resultat som förväntas för budgetstödsinsatserna.

## 5.2 Ekonomisk politik

Enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd är en ansvarsfull och långsiktigt hållbar ekonomisk politik i mottagarländerna ett villkor för att ett land ska kunna få svenskt budgetstöd. Därmed är det också en förutsättning för ett långsiktigt utvecklings-samarbete. Därför ska Sida, enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd, göra en grundlig bedömning av mottagarländernas ekonomiska politik. Sida ska göra en bedömning av den förda politikens möjligheter att leda till minskad fattigdom, hållbar ekonomisk tillväxt, makroekonomisk stabilitet, ökad handel och ett gott investeringsklimat.

Internationella valutafondens (IMF) analyser ska fungera som en vägledning för Sidas överväganden. Regeringen anger i riktlinjerna för budgetstöd att mottagarlandet i regel ska ha en överenskommelse med IMF om den ekonomiska politiken för att kravet på en ansvarsfull och långsiktigt hållbar ekonomisk politik ska kunna sägas vara uppfyllt.<sup>166</sup>

Sida har inte ytterligare förtydligat regeringens riktlinjer för budgetstöd när det gäller vad som ska ingå i analysen eller vilka mått och indikatorer som ska användas.

Samtliga länder som Sverige har budgetstöds-samarbete med hade under åren 2005 och 2006 överenskommelser med IMF<sup>167</sup>, vilket Sida också redovisar i bedömningspromemoriorna. Sida använder inte i något fall IMF:s analys som utgångspunkt för sin egen analys. I beslutsunderlagen för Nicaragua<sup>168</sup> och Burkina Faso<sup>169</sup> samt i viss mån för Mali<sup>170</sup> är det dock tydligt att IMF:s bedömningar delvis utgör ett viktigt underlag. Det är emellertid inte alltid tydligt hur Sida förhåller sig till IMF:s bedömningar. I beslutsunderlaget

<sup>166</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 44.

<sup>167</sup> Se IMF:s webbplats: <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr1.aspx>

<sup>168</sup> BPM Nicaragua 2005-05-01, s. 9-13.

<sup>169</sup> BPM Burkina Faso 2005-07-06, sid. 8-10.

<sup>170</sup> BPM Mali 2005-11-25, s. 1

för Burkina Faso ifrågasätter Sida en rekommendation från IMF om att öka de offentliga utgifterna. Men Sida klargör inte varför man intagit denna ståndpunkt.<sup>171</sup>

Sida gör relativt omfattande genomgångar av den ekonomiska politiken i det första beslutsunderlaget för Moçambique<sup>172</sup>, i beslutsunderlagen för Nicaragua<sup>173</sup> och för Rwanda<sup>174</sup> samt i den givargemensamma bedömningspromemorian för Zambia<sup>175</sup>.

Redogörelserna för Tanzanias<sup>176</sup>, Malis<sup>177</sup> och Ugandas<sup>178</sup> ekonomiska politik är kortfattade och täcker inte in alla aspekter som ska bedömas i enlighet med regeringens riktlinjer för budgetstöd. För Tanzania saknas det en samlad analys av den ekonomiska politiken, även om ekonomisk-politiska frågor berörs på flera ställen i dokumentet.<sup>179</sup> Sida skriver till exempel att strukturella förändringar av Tanzanias ekonomi krävs om tillväxten ska få effekt på fattigdomen, men avstår samtidigt från att närmare beskriva vilka förändringar som avses.<sup>180</sup>

Behandlingen av den ekonomiska politiken i beslutsunderlaget för Burkina Faso är fragmentarisk och ofullständig.<sup>181</sup> Till exempel skriver Sida att privatiseringen av statliga bolag är en stor fråga i Burkina Faso som noggrant följs av givarna. I samband med detta påpekar Sida att privatiseringen av de statliga bolagen måste skötas öppet av regeringen på ett sätt som följer lagstiftningen. Detta ger intryck av att det hittills inte gått till på detta sätt, men Sida utvecklar inte saken vidare.<sup>182</sup>

Sida använder ibland olika basår för olika ekonomiska indikatorer vid beskrivningar av den historiska utvecklingen. Det gäller framställningarna för till exempel Zambia<sup>183</sup> och Rwanda<sup>184</sup>. I andra fall är Sidas analyser inte underbyggda med statistik. Sida beskriver den ekonomiska utvecklingen i Mali som positiv och hänvisar då till att den ekonomiska tillväxten är märkbar, att den genomsnittliga inkomsten per capita har ökat och att inflationen har minskat. Men inga siffror eller årtal anges i bedömningspromemorian för hur eller när dessa indikatorer har förändrats.<sup>185</sup> Det saknas också hänvisningar till varifrån siffror och uppgifter är hämtade.<sup>186</sup> Detsamma gäller för flertalet beslutsunderlag. Fullständiga hänvisningar finns endast för Burkina Faso.<sup>187</sup>

Sammanfattningsvis konstaterar Riksrevisionen att Sidas framställningar när det gäller den ekonomiska politiken i de olika länderna i de flesta fall är kortfattade och i många fall mer allmänt beskrivande än analytiska.

171 BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 16.

172 BPM Mocambique 2005-05-03, s. 6–8.

173 BPM Nicaragua 2005-05-01, s. 9–13.

174 Stöddokument Rwanda om budgetstöd för fattigdomsbekämpning 2005-2006, s. 8–10. Bilaga till BPM Rwanda 2005-06-21.

175 Joint Appraisal Memorandum Zambia 2004-12-03, s. 19–21.

176 BPM Tanzania 2006-06-15, s. 13.

177 BPM Mali 2005-11-25, s. 10–11.

178 BPM inför utbetalning i Uganda 2006-07-21, s. 4–5.

179 BPM Tanzania 2006-06-15, s. 4.

180 BPM Tanzania 2006-06-15, s. 4.

181 BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 8–10.

182 BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 7.

183 Joint Appraisal Memorandum Zambia 2004-12-03, s. 20–21.

184 Stöddokument Rwanda om budgetstöd för fattigdomsbekämpning 2005–2006, s. 8–10. Bilaga 1 till BPM Rwanda 2005-06-21.

185 BPM Mali 2005-11-25, s. 10.

186 BPM Mali 2005-11-25, s. 10–11.

187 BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 8–10.

### 5.3 Offentlig finansiell styrning

Den offentliga finansiella styrningen har en central roll när det gäller budgetstödet. Det är genom systemen för offentlig finansiell styrning som mottagarlandets strategi för fattigdomsbekämpning ska verkställas och följas upp. Utan en tillräckligt väl fungerande offentlig finansiell styrning är risken stor att resurserna inte når fram dit de ska.

Samtliga länder som tar emot budgetstöd från Sverige har mer eller mindre omfattande svagheter i den offentliga finansiella styrningen. Världsbanken och IMF har tillsammans inom ramen för HIPC-programmet rankat och delat in länderna i tre grupper. Mali och Tanzania bedömdes ha de bästa systemen. Uganda, Burkina Faso och Rwanda hamnade på en mellannivå. De största svagheterna fanns i Nicaragua, Zambia och Moçambique.<sup>188</sup>

Regeringen skriver så här i riktlinjerna<sup>189</sup>: ”Inför beslut om generell budgetstöd ska förekomsten av transparenta och tillräckligt väl fungerande system för offentlig finansiell styrning samt landets ansträngningar att stärka dessa system särskilt granskas.”

Regeringen anger i riktlinjerna för budgetstöd vad som ska bedömas: budgetprocess, betalningssystem, upphandlingssystem, redovisning och revision.<sup>190</sup> I anslutning till detta hänvisar regeringen till Sidas positionspaper om offentlig finansiell styrning där Sida närmare utvecklar hur bedömningen ska gå till.

Regeringen skriver vidare att ett budgetstödssamarbete förutsätter att de offentliga medlen används för avsedda ändamål och ger resultat. En förutsättning för att budgetstöd ska kunna ges är att det finns en grundlig analys av situationen och att trenderna när det gäller utvecklingen i landet i huvudsak är goda. Om det finns brister ska det finnas ett tillförlitligt förbättringsprogram. Regeringen understryker att både den faktiska situationen när det gäller den offentliga finansiella styrningen och utvecklingstrenden ska vägas samman i bedömningen.<sup>191</sup> Regeringen ger ingen närmare vägledning om hur bedömningen ska göras och vilken vikt som ska fästas vid nuläge respektive utvecklingstrend. Sida ska däremot noggrant dokumentera hur den sammanvägda bedömningen har gjorts.<sup>192</sup>

Regeringen påpekar också att ett syfte med att ge budgetstöd, vid sidan av direkt fattigdomsbekämpning, är att man genom att använda landets egna system också skapar drivkrafter för att förbättra dem.<sup>193</sup>

Kraven på att mottagarländernas offentliga finansiella styrning ska bedömas är inte nya. De fanns med även i de tidigare riktlinjerna<sup>194</sup>, liksom i de instruktioner som Sida årligen skickade ut till ambassaderna och Sida-kontoren inför arbetet med att ta fram underlag till regeringsbesluten om budgetstöd.<sup>195</sup>

<sup>188</sup> HIPC Assessment and Action Plan, Världsbanken och IMF, 2004.

<sup>189</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 36.

<sup>190</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 46.

<sup>191</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 46.

<sup>192</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 47.

<sup>193</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 38.

<sup>194</sup> Riktlinjer för stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader, Regeringen, 1999-10-28.

<sup>195</sup> Lathund för bedömning av offentlig finansiell hantering, Sida, 2002, 2003 och 2004.

### 5.3.1 Offentlig finansiell styrning i Sidas beslutsunderlag

Riksrevisionens genomgång av Sidas bedömningspromemorior har visat följande: Sidas framställningar är oftast mer koncentrerade på kommande reformer än på att beskriva status i dagsläget. Sidas genomgångar av systemen för offentlig finansiell styrning är sällan så fullständiga som regeringens riktlinjer för budgetstöd föreskriver. Detta innebär också att Sida inte använder myndighetens eget positionspapper för offentlig finansiell styrning.

Sidas framställningar baseras på en eller flera diagnostiska bedömningar av den offentliga finansiella styrningen som gjorts av andra aktörer, ofta Världsbanken, eller gemensamt mellan givarna och regeringen i mottagarlandet. Sida måste alltid enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd förhålla sig till slutsatser som dras av andra aktörer.<sup>196</sup> Men i många fall värderar inte Sida den redovisade informationen på ett tydligt sätt. När det gäller Nicaragua<sup>197</sup> och Tanzania<sup>198</sup> redovisar Sida resultat från flera undersökningar av den offentliga finansiella styrningen, men utan att knyta ihop dem.

Sida beskriver i bedömningspromemorian för Moçambique risken i systemet för offentlig finansiell styrning som hög. Men Sida skriver också att reformerna framskrider på ett strukturerat och sammanhängande sätt. Sida räknar upp ett antal brister, men kopplingen mellan bristerna och beskrivningen av hur de är avsedda att tas om hand i regeringens reformprogram är inte fullständig. Det framgår inte av Sidas framställning om samtliga redovisade brister är föremål för åtgärd eller hur tidplanen för åtgärderna ser ut.<sup>199</sup>

I beslutsunderlaget om en förlängning av budgetstödsavtalet med Moçambique kopplar inte Sida tillbaka till de brister som redovisades i den föregående bedömningspromemorian. Sida redovisar där resultatet av en ny diagnostisk värdering av den offentliga finansiella styrningen, men ger ingen uttömmande beskrivning av systemen. Några svagheter benämns som fundamentala, men det framgår inte av Sidas framställning om dessa hanteras på ett tillfredsställande sätt i regeringens reformprogram.<sup>200</sup> Liknande problem, det vill säga att det inte klart framgår om det som Sida lyfter fram som brister faktiskt hanteras i mottagarländernas reformprogram, finns i större eller mindre utsträckning i samtliga bedömningspromemorior.

Sidas bedömningspromemorior behandlar bland annat faktorer kring den externa revisionen. Sida redovisar dock inte i något fall resultatet av revisionen, det vill säga hur stor andel av myndigheterna som fick anmärkningar eller vilka åtgärder som regeringen vidtagit. Inte heller frågan om hur betalningssystemet fungerar tas upp, det vill säga hur likviditetsflödet fungerar mellan centralbank, finansministerium och slutmottagare.

Riksrevisionens iakttagelser visar att Sida inte i något fall har gjort en fullständig genomgång av den offentliga finansiella styrningen i enlighet

196 Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 41.

197 BPM Nicaragua 2005-05-01, s. 15–17.

198 BPM Tanzania 2006-06-15, s. 16.

199 BPM Moçambique 2005-05-03, s. 10–11.

200 BPM Moçambique 2006-05-04, s. 11.

med vad som krävs i regeringens riktlinjer för budgetstöd. Bedömningspro-memoriorna beskriver vidare inte på ett tydligt sätt hur identifierade brister ska hanteras.

### 5.3.2 Korruptionsbedömning

Korruptionen är omfattande i de länder som får budgetstöd. Regeringen skriver så här i riktlinjerna för budgetstöd: "Omfattningen av korruptionen, regeringens attityd till och öppenhet om problemen samt åtgärder för att bekämpa korruption ska uttryckligen bedömas samlat."<sup>201</sup>

Regeringen menar vidare att korruptionsrisker ska ges en framträdande plats i bedömningen av mottagarländernas offentliga finansiella styrsystem. Regeringen anger inte närmare vad som ska ingå i bedömningen.<sup>202</sup> Sidas antikorrupsionspolicy pekar på vikten av att bedöma mottagarlandets administrativa system och nationella revisionskapacitet och praxis. Policyn är dock i huvudsak inriktad på korruptionsanalys i samband med beredning av projektstöd.<sup>203</sup>

Det är inte lätt att mäta korruption. Vid sidan av den information som kan fås via medier finns även organisationer som gör mätningar av korruptionsgraden. Både Transparency International och Världsbanken<sup>204</sup> publicerar regelbundet uppskattningar av korruptionen i olika länder. Enligt den senast tillgängliga informationen från Transparency International är korruptionen omfattande i de länder som får budgetstöd. Nedanstående tabell visar en sammanställning av dessa resultat.

**Tabell 3.** Förekomsten av korruption enligt Transparency International år 2007 (10 = ingen korruption 0 = hög korruption)

Land	Index	Budgetstöd 2005–2006
Nicaragua	2,6	130 MNKR
Zambia	2,6	48,5 MNKR
Mali	2,7	150 MNKR
Moçambique	2,8	335 MNKR
Uganda	2,8	33,5 MNKR
Rwanda	2,8	200 MNKR
Burkina Faso	2,9	100 MNKR
Tanzania	3,2	500 MNKR
Sverige	9,3 <sup>204</sup>	-

Källa: *Transparency International 2007.*

<sup>201</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 46.

<sup>202</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 46.

<sup>203</sup> Sidas antikorrupsionsregel, Sida, 2004.

<sup>204</sup> Worldwide Governance Indicators. Se. <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/home.htm>

<sup>205</sup> Det land inom EU som enligt Transparency International är mest korrupt är Bulgarien med ett index på 3,7.

Sidas korruptionsanalyser är av beskrivande karaktär och redogörelserna är ofta ofullständiga. Till exempel beskriver Sida ibland att nödvändig lagstiftning finns, men utan att ange hur den fungerar i praktiken. Dessutom når analyserna i de flesta fall inte sektorsnivå.

En utförlig analys av korruptionen finns dock i bedömningspromemorian för Tanzania.<sup>206</sup> I beslutsunderlaget för Moçambique inför beslut om budgetstöd för år 2007 beskrivs korruptionen som utbredd och politiskt anknuten. Beslutsunderlaget innehåller en redogörelse för vilka åtgärder som vidtas, men Sida gör ingen samlad bedömning av om insatserna kan betraktas som trovärdiga och tillräckliga.<sup>207</sup> En sådan samlad bedömning saknas även i den tidigare bedömningspromemorian för Moçambique inför åren 2005–2006<sup>208</sup> och för Mali<sup>209</sup>.

I beslutsunderlaget för Burkina Faso skriver Sida att rättsväsendet inte är helt oberoende och korruptionen tilltar både inom administrationen och inom ordningsmakten. Sida anger dock ingen källa utan skriver att det är "en kritik som ofta framförs". Därefter refererar Sida till en rapport från Världsbanken enligt vilken situationen har förbättrats. Detta motsäger vad Sida sagt tidigare om att korruptionen tilltar, men Sida kommenterar inte detta. Sida går vidare och beskriver hur regeringen har skapat organ för korruptionsbekämpning, men att dessa har stora svårigheter att kunna fungera, främst på grund av kapacitetsbrist. Burkina Fasos officiella organ för korruption har gett ut en rapport, men den har hemligstämplats av landets regering. Sida gör trots detta bedömningen att landets regering inte medvetet försöker försvaga de myndigheter som har korruptionsbekämpning som uppdrag, men utan att gå in på varför man gör denna bedömning.<sup>210</sup>

Riksrevisionen konstaterar att Sidas korruptionsanalyser ofta är av beskrivande karaktär och behandlar inte riskerna på ett systematiskt sätt.

## 5.4 Uppföljning och utbetalning

Beslut om utbetalning av budgetstöd fattas av Sida i Stockholm. Villkor för utbetalning ska framgå av de enskilda budgetstödsavtalen.<sup>211</sup> Inför varje beslut ska Sida värdera om villkoren är uppfyllda. Det handlar dels om resultatrelaterade villkor, dels om villkor som baseras på förutsättningarna för budgetstödet. De sistnämnda villkoren kallas ofta underliggande principer (Underlying Principles) och utgör principer som mottagarländerna under alla omständigheter ska leva upp till. Oftast regleras dessa villkor i

<sup>206</sup> BPM Tanzania 2006-06-15, s. 17.

<sup>207</sup> BPM Moçambique 2006-03-17, s. 16–17.

<sup>208</sup> BPM Moçambique 2005-05-03.

<sup>209</sup> BPM Mali 2005-11-25.

<sup>210</sup> BPM Burkina Faso 2005-07-06, s. 13.

<sup>211</sup> Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 47.



en givargemensam överenskommelse.<sup>212</sup> Villkoren handlar bland annat om respekt för mänskliga rättigheter, sund ekonomisk politik, engagemang för fattigdomsbekämpning, effektiv offentlig finansiell styrning och korruptionsbekämpning. Sådana villkor finns i alla avtal, även om de exakta formuleringarna kan skilja. De resultatrelaterade villkoren ser olika ut för länderna, men i de fall det finns ett gemensamt ramverk för uppföljning är villkoren baserade på detta.

Sida använder sig av två olika typer av utbetalningsmodeller. Enligt den ena modellen betalas en bestämd summa pengar ut en gång varje år. Om landet ska få stödet eller inte avgörs av om det har uppfyllt de överenskomna villkoren i avtalen. Denna form av betalning gäller för budgetstödsarbetet med Burkina Faso, Nicaragua, Tanzania och Uganda. För övriga länder som får budgetstöd av Sverige är utbetalningen uppdelad i två delar, så kallade trancher, en fast tranche som bestäms i avtalet och en rörlig som bestäms efter hur väl landet exempelvis genomfört olika reformer och levt upp till strategin för fattigdomsbekämpning.

När det gäller de så kallade underliggande principerna finns det inte inom Sida någon gemensam landövergripande norm för hur dessa villkor ska bedömas, utan det avgörs från fall till fall. Det skiljer sig också mellan länderna om de resultatrelaterade villkoren påverkar utbetalningen för innevarande år eller om det är volymen för nästkommande år som berörs. Riktlinjerna för budgetstöd innehåller inte heller någon vägledning på denna punkt.

Det är endast i budgetstödsavtalet med Zambia<sup>213</sup> som det är tydligt specificerat hur uppföljningen är kopplad till utbetalning av budgetstöd, det vill säga hur resultatet ska mätas och vilka resultatindikatorer som ska användas. Övriga avtal är mer allmänt hållna och lämnar utrymme för hur de resultatrelaterade villkoren ska tolkas.

Uppföljningsrapportering och förslag om utbetalning görs av utlandsmyndigheten. I de flesta fall består de av en kort redogörelse för hur Sida bedömer att mottagarlandet levt upp till villkoren. Den tydligaste uppföljningen av budgetstödet har gjorts i Zambia. Sida rekommenderar där att 86 procent av den rörliga delen av budgetstödet (som utgör 25 procent) ska betalas ut eftersom landet till 86 procent har uppfyllt de villkor (indikatorer) som finns med i det givargemensamma ramverket för uppföljning.<sup>214</sup> Svaret från utlandsmyndigheten i Zambia på Riksrevisionens enkät visar att det finns problem med tillförlitligheten i uppföljningsinformationen, men Sida nämner inget om detta i beslutsunderlaget för utbetalningen.<sup>215</sup>

212 Ofta kallat Memorandum of Understanding (MOU) eller Joint Financing Agreement (JFA).

213 Budgetstödsavtal med Zambia 2005-07-12.

214 Av totalt 25 indikatorer har Zambia bedömts klara 20 stycken helt och hållet, 3 stycken delvis och 2 stycken inte alls.

215 BPM inför beslut om utbetalning till Zambia 2006-04-24.

Även i Tanzania har resultaten påverkat utbetalningen, men då först för år 2007. Sida bedömer att resultaten inte är tillräckligt bra och föreslår att budgetstödet minskas från den beslutade volymen på 400 miljoner kronor till 350 miljoner kronor. Detta innebär ändå en ökning på 50 miljoner kronor jämfört med år 2006 (då budgetstödet uppgick till 300 miljoner kronor). Enligt utlandsmyndigheten i Tanzania blir konsekvensen av budgetstödsminskningen för år 2007 att det totala bilaterala biståndet till Tanzania bör minska med motsvarande belopp.<sup>216</sup> Detta eftersom samarbetsstrategin för Tanzania anger att budgetstödet ska vara den dominerande stödmekanismen och att det inte ska kunna ersättas av projekt- eller programstöd.<sup>217</sup>

Drygt ett år tidigare, i september år 2005, fattade Sidas gd beslut om att under pågående avtalsperiod öka budgetstödet till Tanzania för år 2005 från 120 miljoner kronor till 200 miljoner kronor med hänvisning till goda resultat.<sup>218</sup>

Budgetstödet till Moçambique ökade mellan år 2006 och år 2007 från 200 miljoner kronor till 300 miljoner kronor. Korruptionen har ökat de senaste åren och den beskrivs som politiskt anknuten.<sup>219</sup> Trots detta förhållande ger Sida inga tydliga argument för ökningen i beslutsunderlaget inför beslutet om den ettåriga insatsen för år 2007, vilket också påpekas i Projektkommitténs protokoll.<sup>220</sup>

Sida har i flera fall inte på ett tydligt sätt dokumenterat de överväganden som gjorts i samband med beslut om utbetalning. När det till exempel gäller Burkina Faso är villkoren otydliga och bedömningen inför beslutet om utbetalning innehåller ingen analys av situationen i landet.<sup>221</sup> Det är på liknande sätt otydligt hur Sida värderat villkoren för Moçambique<sup>222</sup>, Nicaragua<sup>223</sup> och Rwanda<sup>224</sup>.

Sida i Uganda gör dock en omfattande analys av bedömningsgrunderna inför beslut om utbetalning. Bakgrunden är att budgetstödet till Uganda ett halvår tidigare stoppades med hänvisning till att regeringen i Uganda brutit mot de underliggande principerna. Detta genom att brista i sin respekt för de mänskliga rättigheterna i samband med val. Beredningen resulterade i att 52 procent av det ursprungliga beloppet betalades ut.<sup>225</sup>

Riksrevisionens genomgång av budgetstödsavtalen och av Sidas bedömningar inför utbetalning visar att budgetstödsavtalen ofta lämnar utrymme för hur villkoren för utbetalning ska tolkas. Vidare dokumenterar Sida ofta inte sina överväganden på ett tydligt sätt inför beslut om utbetalning.

216 BPM inför beslut om utbetalning till Tanzania, 2006-12-21.

217 Samarbetsstrategi för utvecklingsarbetet med Tanzania, s. 9.

218 Insatsbeslut avseende Tanzania, Sida, 2005-09-20.

219 BPM Moçambique 2006-03-17, s. 17.

220 Protokoll från projektkommittén avseende Moçambique, Sida, 2006-05-10.

221 BPM inför beslut om utbetalning till Burkina Faso 2006-06-20.

222 BPM inför beslut om utbetalning till Moçambique 2006-02-17 respektive 2006-07-14.

223 BPM inför beslut om utbetalning till Nicaragua 2005-10-13 respektive 2006-04-04.

224 BPM inför beslut om utbetalning till Rwanda 2006-08-14.

225 BPM inför beslut om utbetalning till Uganda 2006-07-21.

## 5.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens viktigaste iakttagelser när det gäller hur Sida tillämpar regeringens riktlinjer för budgetstöd kan sammanfattas på följande sätt:

- Skillnaderna är stora mellan länderna när det gäller hur grundligt Sida genomför analysen av hur väl fattigdomsbekämpningsstrategierna avspeglas i ländernas statsbudgetar. Vidare gör Sida sällan bedömningar av hur den institutionella kapaciteten ser ut i dagsläget i mottagarländerna, utan fokuserar mer på de reformer som ska genomföras. Riksrevisionens iakttagelser ger sammantaget en bild av att det finns svagheter i uppföljningssystemen i de flesta mottagarländer. Dessa svagheter diskuteras dock sällan i beslutsunderlagen. I de flesta fall har Sida heller inte tydliggjort vilka resultat som förväntas för budgetstödsinsatserna.
- Sidas framställningar när det gäller den ekonomiska politiken är ofta kortfattade och mer beskrivande än analytiska. Sida använder sig i begränsad utsträckning av IMF:s analyser.
- Sida räknar upp svagheter i ländernas system för offentlig finansiell styrning, men kopplingen till beskrivningen av hur de är avsedda att tas om hand i reformprogram och liknande är otydlig och därmed ofullständig. Sidas styrdokument avseende offentlig finansiell styrning, som regeringen hänvisar till i riktlinjerna, används inte i beredningen av budgetstöd. De flesta korruptionsanalyser är kortfattade och ofta saknas en samlad värdering från Sida av korruptionen.
- Sida har i flera fall inte på ett tydligt sätt dokumenterat de överväganden som gjorts i samband med beslut om utbetalning.
- Framställningarna i Sidas beslutsunderlag för budgetstöd är sammantaget ofta mer av beskrivande än av värderande karaktär.



## 6 Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt regeringens återrapportering till riksdagen om budgetstödet.

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

Riksrevisionen anser vidare att Sidas underlag inför beslut om budgetstöd innehåller brister, framför allt att analyserna inte är tillräckligt väl underbyggda. Detta kan till en del förklaras av att Sida inte har preciserat hur regeringens riktlinjer för budgetstöd ska tillämpas.

Riksrevisionens granskning visar också att regeringens återrapportering till riksdagen om budgetstödet inte ger en rättvisande bild av riskerna med budgetstöd.

### 6.1.1 *Regeringens delegationsbeslut till Sida var otillräckligt underbyggt*

Regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier innebär att beslut om budgetstöd ska integreras i samarbetsstrategierna. Riksrevisionen menar att detta är en ordning som svarar mot riksdagens uttalande om att övervägandet om budgetstöd ska ske inom ramen för en samlad bedömning av vilka samarbetsformer som är passande i ett land.

Regeringen har med undantag för Tanzania ännu inte omsatt den nya ordningen för budgetstöd i praktiken. För sju av åtta länder som ingått i granskningen gäller fortfarande regeringsbeslutet från maj år 2005 där regeringen bemyndigar Sida att fatta beslut om budgetstöd för tio namngivna länder inom ramen för tidigare fastställda landstrategier.

Enligt riktlinjerna för samarbetsstrategier ska regeringen göra ett ställningstagande 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 vara uppfyllda.

Men riktlinjerna för samarbetsstrategier anger vidare att regeringens överväganden om budgetstöd ska ske inom ramen för en samarbetsstrategi där regeringen tar ställning till hela samarbetet med ett land, inklusive budgetstöd. Riksrevisionen konstaterar att bemyndigandebeslutet inte innehåller

sådana överväganden kring budgetstöd. Regeringen har i stället angett att budgetstödet ska styras av sedan tidigare beslutade landstrategier. Riksrevisionen menar att regeringen därmed inte har förtydligat för Sida vilken roll budgetstödet ska spela i samarbetet med respektive land.

Konsekvensen av att använda sig av landstrategier som inte är framtagna enligt riktlinjerna blir att de inte får den centrala roll i dialogen med mottagarlandet såsom det beskrivs att de ska ha i riktlinjerna för samarbetsstrategier. I stället får bedömningar göras efter hand som behov uppstår. Det kan till exempel handla om de bedömningar som Sida ska göra vid varje utbetalningstillfälle om mottagarlandet fortfarande lever upp till vissa grundläggande principer om respekt för mänskliga rättigheter. Det är viktigt att de bedömningar som Sida gör bygger på långsiktiga ställningstaganden från regeringen. Om bedömningarna i stället måste baseras på mer kortsiktiga avgöranden finns det en risk för att de länder som får budgetstöd inte hanteras likvärdigt. Det finns också en risk för att budgetstödet blir mindre förutsägbart för mottagarländerna.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen genom att inte fatta beslut om samarbetsstrategier 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 till följd av att det inte har beslutats om nya samarbetsstrategier inte heller kunnat bereda längre budgetstödsavtal än ett år.

### 6.1.2 *Regeringens uppföljning av budgetstödet brister*

Regeringen har med undantag för Tanzania inte beslutat om samarbetsstrategier för de länder som får budgetstöd. Bemyndigandet till Sida gäller fortfarande.

Riksrevisionen menar 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. Dagens utformning av samråden mellan UD och Sida uppfyller, enligt Riksrevisionen, inte de krav på uppföljning som bör finnas med tanke på budgetstödet politiska natur.

### 6.1.3 *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, det vill säga fattigdomsbekämpningsstrategierna, den ekonomiska politiken och den offentliga finansiella styrningen. Riksrevisionen har dock efter granskning av Sidas bedömningspromemorior kommit fram till ett antal svagheter i riktlinjerna för budgetstöd.

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 medför svårigheter att tillämpa riktlinjerna eftersom alla länder som kan komma i fråga för budgetstöd har svaga system. Det faktum att riktlinjerna är omfattande och detaljrika med ett flertal upprepningar minskar inte otydligheten. Riksrevisionen menar därför att riktlinjerna ger alltför lite vägledning om vad som *måste* bedömas och vad som *bör* bedömas. Den genomgång som Riksrevisionen gjort av Sidas bedömningspromemorior visar också att underlagen och bedömningarna skiftar mycket mellan olika länder som får budgetstöd.

Riktlinjerna ger vidare liten vägledning om hur uppföljningen bör genomföras i länder med bristfälliga system. De är knapphändiga när det gäller anvisningar kring uppföljning och utbetalning. Det gäller till exempel hur villkoren för utbetalning ska utformas.

Regeringen anger att riktlinjerna för budgetstöd även ska ha "bäring" på beslut om insatser vars konstruktion liknar budgetstöd. Riksrevisionen menar att regeringens formulering är otydlig och att regeringen borde ha klargjort när och hur riktlinjerna ska tillämpas på sådana typer av bistånd. Det finns en risk för att stödformer som har en liknande konstruktion som budgetstöd inte får den grundläggande beredning som regeringen eftersträvar i riktlinjerna.

I riktlinjerna för budgetstöd hänvisar regeringen till Sidas egna styrdokument. Riksrevisionen menar att detta sätt att styra myndigheterna är mindre lämpligt eftersom det finns en risk för att det uppstår oklarheter kring vad som gäller för budgetstödet. Det blir dessutom otydligt vem som har ansvaret för hur olika delar av styrningen av budgetstödet är utformad.

Riksrevisionen menar mot bakgrund av ovanstående att det finns en risk för att riktlinjerna inte får den styrande effekt som avsetts.

#### 6.1.4 Sidas beslut om budgetstöd är inte tillräckligt väl underbyggda

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

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

Regeringen skriver i riktlinjerna för budgetstöd att det inte går att ange minimivårer för vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett land ska få budgetstöd. Riksrevisionen menar därför att kraven på Sida kan betraktas som höga när det gäller att noggrant dokumentera och motivera bedömningen för varje land. Riksrevisionen anser vidare 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.

Riksrevisionen har granskat Sidas beslutsunderlag inför beslut om budgetstöd under perioden 2005-2006. Riksrevisionen kan mot bakgrund av de iakttagelser som redovisats i föregående kapitel konstatera att analyserna i Sidas beslutsunderlag överlag inte är tillräckligt fullständiga och systematiskt genomförda för att svara mot ovannämnda krav. Detta kan till en del förklaras av att Sida inte har preciserat kriterierna i regeringens riktlinjer för budgetstöd, vilket Riksrevisionen återkommer till längre fram i detta kapitel.

Sida kommer för samtliga länder fram till att fattigdomsstrategierna håller godtagbar kvalitet. Samtidigt har Sida när det gäller Nicaragua, Rwanda och Burkina Faso inte gjort tillfredsställande analyser av om dessa länders fattigdomsbekämpningsstrategier avspeglas i respektive lands statsbudget. Även beträffande flertalet övriga länder innehåller analyserna brister. Riksrevisionens iakttagelser avseende fattigdomsstrategiernas genomförbarhet visar att Sidas bedömningar mer handlar om kommande reformprogram än om en värdering av den institutionella kapaciteten i dagsläget. Vidare anger inte Sida när man förväntar sig att reformprogrammen ska ha gett resultat.

Uppföljningen av budgetstödet försvåras av att uppföljningssystemen i mottagarländerna är bristfälliga. Regeringens riktlinjer för budgetstöd ger ingen klar vägledning när det gäller hur Sida ska genomföra uppföljningen i dessa fall. Riksrevisionen menar dock att detta inte minskat Sidas ansvar och att Sida borde ha kunnat på ett tydligare sätt redogöra för vilka resultat som förväntats och hur dessa ska följas upp.

Enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd är IMF:s analyser en viktig måttstock för Sidas bedömning av mottagarländernas ekonomiska politik. Det är endast i beslutsunderlagen för Nicaragua och Burkina Faso som det



framkommer att IMF:s analyser har varit ett väsentligt underlag för Sidas bedömning. Sidas analyser av den ekonomiska politiken i beslutsunderlagen för Moçambique (inför 2005–2006), Nicaragua, Rwanda och Zambia är relativt omfattande och täcker de flesta aspekter som ska bedömas enligt regeringens riktlinjer för budgetstöd. Det finns dock brister när det gäller de analytiska slutsatserna, men inte i lika stor utsträckning som i övriga beslutsunderlag. Sammantaget är Sidas bedömningar av mottagarländernas ekonomiska politik genomgående mer beskrivande än analytiska.

Riksrevisionen har i granskningen av de delar av Sidas beslutsunderlag som avser den offentliga finansiella styrningen funnit att Sidas beslutsunderlag är ofullständiga. Inte i något fall redogör Sida för resultatet av den externa revisionen. Hur betalningssystemen fungerar behandlas inte heller i Sidas beslutsunderlag. Sida har en checklista som tydligt specificerar vilka faktorer som ska analyseras i värderingen av den offentliga finansiella styrningen i mottagarländerna. Riksrevisionen kan dock konstatera att denna inte har använts av Sida i bedömningen av förutsättningarna för budgetstöd. Sidas värdering av systemen för offentlig finansiell styrning fokuserar i alltför hög grad på svagheter i systemen och på reformprogrammen, utan att tillräckligt tydligt koppla samman identifierade brister med nödvändiga åtgärder. Det finns inte heller redogörelser för vad som faktiskt fungerar tillfredsställande. Det framgår inte av Sidas framställning om samtliga redovisade brister är föremål för åtgärd. Vidare anger inte Sida hur tidplanen för åtgärderna ser ut och hur åtgärderna ska följas upp. Detta gäller i större eller mindre utsträckning för samtliga beslutsunderlag.

Riksrevisionen anser sammanfattningsvis att Sida inte gett en tillräckligt tydlig bild av hur systemen för offentlig finansiell styrning fungerar.

Sida ska bedöma förekomsten av korruption i mottagarländerna, men med undantag för Tanzania, menar Riksrevisionen att korruptionsanalyserna i de flesta fall är alltför kortfattade och summariska.

Regeringen betonar i riktlinjerna för budgetstöd vikten av riskbedömningar. Sidas beslutsunderlag för Tanzania innehåller en fullständig riskanalys. Även i beslutsunderlagen för Mali och Zambia har Sida grundliga riskanalyser. Sidas riskanalyser i övriga fall är ofullständiga och alltför beskrivande. Riskerna handlar främst om att resurser inte används för avsedda ändamål. Riksrevisionen menar att det är viktigt att systematiska riskanalyser görs för att riskerna ska kunna hanteras. Riskhantering kan till exempel ske genom stöd till uppbyggnad av kapacitet i mottagarlandet så att riskerna successivt kan minska samt även genom särskild uppföljning. Riksrevisionen upprepar därmed det påpekande angående behovet av utökade riskanalyser som Riksrevisionens årliga revision tidigare har gett Sida på denna punkt.

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. Sida har vidare valt att utforma beslutsunderlagen för budgetstöd utifrån den mall som man använder för projektstöd. Denna mall har en utformning som inte är anpassad till regeringens riktlinjer för budgetstöd. Detta bidrar till svårigheterna att följa Sidas analys och ställningstaganden när det gäller huvudkraven för budgetstöd.

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. Sidas bedömningar svarar inte mot de krav som ställs i regeringens riktlinjer för budgetstöd. 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 eller mellan länder när det gäller hur grundförutsättningarna för budgetstöd har utvecklats.

#### 6.1.5 *Sidas tillämpning av regeringens riktlinjer för budgetstöd är oklar*

Sida har inte 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. Styrdokumentet visar att Sida inte saknar kunskap på området, men Sida har inte omsatt kunskapen i en tydlig styrning av hur förutsättningarna för budgetstöd ska bedömas. Sidas projektkommitté har påpekat att fördjupad vägledning behövs när det gäller bedömningar inför beslut om budgetstöd. Riksrevisionens iakttagelser tyder på att Sida betraktar regeringens riktlinjer mer som en vägledning än som faktiskt styrande för vad som ska göras.

Sammantaget menar Riksrevisionen att Sida inte i tillräcklig utsträckning har tydliggjort för 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 till att det blir svårare att göra jämförelser över tid och mellan länder.

Regeringens riktlinjer för budgetstöd omfattar även sektorbudgetstöd och i viss utsträckning även andra stödformer. Sida har stödformer vars konstruktion liknar budgetstöd, det vill säga stödformerna innebär att mottagarländernas egna system används i större eller mindre utsträckning. Sida har inte klarlagt hur och när regeringens riktlinjer ska tillämpas på dessa insatser som har en utformning som liknar budgetstöd. Sida har heller inte begärt att regeringen ska förtydliga riktlinjerna i detta avseende. Riksrevisionen konstaterar att det för dessa stödformer varit oklart vilka krav som ställs på Sidas bedömning. Riksrevisionen menar att det är viktigt att Sida har en kategorisering av insatser som gör det möjligt att avgöra i vilken utsträckning som man i insatsen använder sig av mottagarlandets system. Då skulle Sida kunna tydliggöra vilka bedömningar som ska krävas inför beslut om insats.

#### *6.1.6 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 stödform. Riksrevisionen finner det vidare anmärkningsvärt att regeringen i budgetpropositionen för år 2006 inte redovisat den problematiska situationen i Uganda, ett land som vid denna tidpunkt tog emot budgetstöd.



## 7 Riksrevisionens rekommendationer

Nedan följer de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till regeringen respektive Sida mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i granskningen.

### 7.1.1 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, bland annat 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.

### 7.1.2 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 sektorstöd.
- Sida bör se till att etablera tydliga definitioner av olika stödformer och säkerställa att de är möjliga att följa upp.



# Referensförteckning

## *Riksdagstryck*

Utrikesutskottets betänkande 2005/06:UU2

Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3

Proposition 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling

Regeringens proposition 2005/06:1 Utgiftsområde 7 Bistånd

Regeringens proposition 2007/08:1 Utgiftsområde 7 Bistånd

Riksdagsskrivelse 2003/04:112

## *Regeringen*

Regeringsbeslut den 28 oktober 1999 Riktlinjer för stöd till ekonomiska reformer och skuldlättnader

Regeringsbeslut den 28 april 2005 (UD2005/24624/GU) Riktlinjer för samarbetsstrategier (med förtydligande av riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning)

Regeringsbeslut den 4 maj 2005 (UD2005/25375/GU) Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning

Regeringsbeslut den 29 juni 2006 (UD2006/30876/AF) Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Tanzania

Regeringsbeslut den 28 juni år 2007 (UD2007/22431/USTYR )

Modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet

Sidas regleringsbrev för åren 2005, 2006 och 2007

UD:s manual för arbetet med framtagande och uppföljning av samarbetsstrategier, 2005-12-07

Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning 2005–2007,

Fördragningspromemoria 2005-04-22

Sidas regeringsskrivelse om budgetstöd 2005–2007,

Arbetspapper 2005-03-03

## *Sida*

Uppdrag: Landunderlag för stöd till ekonomiska reformer (budgetstöd) för budgetår 2005, promemoria dnr 2004-2221  
Generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, promemoria 2004-12-21 dnr 2004-002221  
Kompletteringar till Sidas regeringsskrivelse om generellt budgetstöd – Afrika, promemoria 2005-03-15 dnr 2004-002221  
Beredning av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning i avsaknad av beslutad samarbetsstrategi, Promemoria, Sida 2007-05-16  
BPM inför utbetalning Uganda 2006-07-21  
BPM Nicaragua 2005-05-01  
BPM Moçambique 2005-05-03  
BPM Zambia 2005-05-30  
Kompletteringar till underlag avseende svenskt budgetstöd till Zambia 2006–2007, 2005-03-09  
BPM Moçambique 2006-03-17  
BPM Rwanda 2005-06-21  
Stöddokument Rwanda om budgetstöd för fattigdomsbekämpning 2005-2006 (bilaga till BPM Rwanda 2005-06-21)  
BPM Burkina Faso 2005-07-06  
BPM Mali 2005-11-25  
BPM Tanzania 2006-06-15  
Joint Appraisal Memorandum Zambia 2004-12-31  
Sidas årsredovisning för år 2006  
Inventory Programme Support at Sida 2000-2006, POM Working Paper 2007:1, Februari 2007  
Sida's Project Committee Annual Report 2005, Sida, 2006-04-10  
Sida's Project Committee Annual Report 2006, Sida, 2007-04-12  
Interimsdokument för beredning, beslut och genomförande av generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning, Sida 2006-11-17  
Sida at Work, Sida, 2005

## *Riksrevisionen*

Revision av UM Moçambique, PM 2006-02-22, dnr 32-2005-0529, Riksrevisionen  
Revision av UM Tanzania, PM 2005-12-07, dnr 32-2005-0529, Riksrevisionen  
Bistånd via ambassader - En granskning av UD och Sida i utvecklings-samarbetet, RiR 2004:10, Riksrevisionen, 2004.



### *Rapporter*

Aid Delivery Methods - Guidelines on the Programming, Design & Budget Support as More Effective Aid? – Recent Experiences and Emerging Lessons, Stefan Koeberle, Zoran Stavreski och Jan Walliser, Världsbanken, 2006  
Management of General Budget Support, AIDCO DEV RELEX, Europeiska Kommissionen, Januari 2007  
Managing Fiduciary Risk When Providing Direct Budget Support, DFID, Mars 2002  
What Determines the Choice of Aid Modalities? – A framework for assessing incentive structures, Working Paper 2007:2, Sara Bandstein, Sadev, 2007  
Rapport från PriceWaterhouseCoopers, beställt material, 2007  
Kommande rapport om budgetstöd från National Audit Office i Storbritannien

### *Intervjuer*

Intervjuer har genomförts på UD  
Intervjuer har genomförts på Sida i Stockholm, på utlandsmyndigheterna i Uganda och Rwanda samt med representanter för regering, myndigheter samt enskilda organisationer i Uganda och i Rwanda

### *Övrigt material*

UD:s webbplats  
Sidas webbplats  
Riksrevisionens enkät till biståndsråden på ambassader och på Sidas sektionskontor i de länder som ingår i granskningen  
UD:s faktagranskning 2007-11-13  
Sidas faktagranskning 2007-11-15



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor  
– planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande  
– uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?
- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?

- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar
- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?

- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken?  
En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten –  
Granskning av ett samhällsuppdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara?  
Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador –  
Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden.  
Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Stödet till polisens brottsutredningar
- 2007:28 Kriser i betalningssystemet. Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall - med vind i ryggen
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se