



Riksrevisionens styrelses redogörelse om Sidas insatser för stöd till kapacitetsutveckling

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat det stöd som Sida ger till kapacitetsutveckling i länder som får programstöd och regeringens styrning av stödet. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning* (RiR 2009:15).

Granskningen visar att Sidas beslutsunderlag inför beslut om stöd till kapacitetsutveckling har varit ofullständiga och att hanteringen av stödet inte har levt upp till Parisdeklarationens krav på effektivitet i biståndet. Bristerna i beslutsunderlaget gör enligt Riksrevisionen att det i efterhand inte heller är möjligt att avgöra om biståndet går till rätt projekt eller om insatserna får avsedd effekt. En annan iakttagelse är att regeringens styrning av Sida inom området har varit svag. Regeringen har t.ex. inte på ett samlat sätt integrerat målen i Parisdeklarationen i sin styrning av Sida, och riktlinjerna för samarbetsstrategier när det gäller kapacitetsutveckling i mottagarländernas statsförvaltning behöver utvecklas. Det är också oklart vilken roll svenska myndigheter ska ha i biståndsarbetet. Granskningen visar vidare att det för vissa länder fortfarande saknas aktuella samarbetsstrategier.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 informerat om att den har inlett ett omfattande förändringsarbete avseende det utländska biståndet. Riksrevisionens granskning visar dock enligt styrelsen att det fortfarande återstår mycket arbete för att Sidas biståndshantering ska bli effektiv. Styrelsen anser att det är självklart att Sidas beslut om bistånd till kapacitetsutveckling är väl underbyggda och i enlighet med de riktlinjer och intentioner som riksdagen och regeringen beslutat. Den målkonflikt som nu föreligger mellan Parisdeklarationen och användandet av svenska myndigheter i biståndsarbetet måste snarast åtgärdas. Styrelsen anser att regeringen nu bör intensifiera sitt utvecklingsarbete och se till att strategierna för samarbete med mottagarländerna tydliggörs samt att regeringen snarast bör besluta om samarbetsstrategier för de länder som ännu inte har sådana.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Riksrevisionens rekommendationer.....	12
Styrelsens överväganden	13

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 2 december 2009

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Eva Flyborg

Mats Midsander

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Eva Flyborg (fp), Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd) och Agneta Lundberg (s).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat det stöd som Sida ger till kapacitetsutveckling i länder som får programstöd. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning* (RiR 2009:15). Rapporten har beslutats av riksrevisor Claes Norgren, och den publicerades den 4 november 2009.

Bakgrund

Det övergripande målet för Sveriges internationella utvecklingsarbete är att *bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*. Inriktningen för svensk biståndspolitik formulerades av riksdagen i beslutet om en politik för global utveckling (PGU)¹ i december 2003. I riksdagens beslut om politik för global utveckling anges att kärnan i utvecklingssamarbetet är att bidra till ökad kunskap och institutionsbyggande i länder som tar emot svenskt bistånd. Riksdagen pekar också på att det krävs ett aktivt ägarskap i mottagarländerna för att utvecklingssamarbetet ska fungera.² Ytterligare en målsättning enligt riksdagens beslut om PGU är att hela det svenska samhället i större utsträckning bör involveras – myndigheter, kommuner, organisationer och näringsliv – och delta i det praktiska arbetet med att genomföra politiken för global utveckling.³

Parisdeklarationen⁴ från 2005 är den viktigaste internationella överenskommelsen på biståndsområdet och den har skrivits under av ett hundratal givar- och mottagarländer. Enligt Parisdeklarationen blir biståndet effektivare om mottagarländerna tar ansvar för sin utveckling och givarländerna anpassar sitt stöd till mottagarländernas processer och harmoniserar sig sinsemellan. Parisdeklarationen anger vägar för att nå FN:s millenniemål från 2000 om att fattigdomen ska vara halverad till 2015. Riksdagen har återkommande uttalat sig om vikten av att Sverige arbetar för ökad internationell samordning av biståndet.⁵ Riksdagen har också ställt sig bakom principerna i Parisdeklarationen och angett att man avser att fortsätta anpassningen av biståndet till mottagarländernas prioriteringar.⁶

Stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländer kan bestå av en rad olika former av insatser. Det kan t.ex. vara generellt finansiellt stöd till en organisations utveckling eller till teknisk expertis i form av rådgivare. Det kan vi-

¹ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2004/05:4.

² Bet. 2003/04:UU3 s. 177.

³ Bet. 2003/04:UU3 s. 163.

⁴ Paris Declaration on Aid Effectiveness.

⁵ Bet. 2003/04:UU3 s. 20 samt t.ex. bet. 2005/06:UU2 s. 22 och bet. 2006/07:UU2 s. 31.

⁶ Bet. 2006/07:UU2 s. 31–34. Se även prop. 2005/06:1, utg. omr. 7 s. 14 och regeringens skrivelse 2005/06:204 behandlad i 2006/07:UU8 s. 13 samt bet. 2007/08:UU2 s. 28.

dare vara stöd till en statsförvaltning och till enskilda organisationer eller ingå som en komponent i ett större sektorsprogramstöd.

Granskningens inriktning

Riksrevisionen har i en tidigare granskning av Sidas hantering av budgetstödet⁷ uppmärksammat brister i Sidas analyser av kapaciteten i mottagarländernas system för offentlig finansiell styrning.

Riksrevisionen har bl.a. mot denna bakgrund granskat regeringens styrning av stödet till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltningar.

Riksrevisionen har granskat elva länder till vilka Sverige under 2008 betalade ut 3,8 miljarder kronor. Riksrevisionen har granskat Sidas beslut avseende 40 insatser till stöd för utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning. Insatserna är fördelade på fem fallstudieländer och har en sammanlagd beslutad volym på ca 2 miljarder kronor.

Riksrevisionens granskning syftar till att avgöra i vilken utsträckning Sidas hantering av stöd till kapacitetsutveckling ger förutsättningar för ett stöd som är relevant för att stärka mottagarlandets statsförvaltning. Granskningen syftar också till att avgöra vilka förutsättningar som regeringen i sin styrning gett frågan: Har Sida ett relevant stöd till kapacitetsutveckling?

Riksrevisionens bedömningsgrunder

Riksrevisionen har utgått från riksdagens och regeringens uttalanden om biståndspolitiken.⁸ Riksdagen och regeringen har ställt sig bakom principerna i Parisdeklarationen. Deklarationen, som syftar till ökad effektivitet i biståndet, utgör en norm mot vilken Riksrevisionen granskar regeringens och Sidas verksamhet. En annan utgångspunkt i granskningen är den programförklaring om samförstånd och effektivitet i biståndet som EU-länderna antagit.⁹

Riksrevisionens granskning av Sidas hantering av insatser till stöd för kapacitetsutveckling har utgått från de principer för good practice när det gäller sådant stöd som har formulerats i en vägledning från OECD/DAC.¹⁰ Riksrevisionen har på några punkter kompletterat OECD/DAC:s riktlinjer med den vägledning för tekniskt bistånd (avseende stöd till kapacitetsutveckling)¹¹ som EU-kommissionen tog fram som ett resultat av Europeiska revisionsrättens (ECA) effektivitetsgranskning¹². Även de grunder för en effektiv myndighetsstyrning som ges i myndighetsförordningen (2007:515) har ingått som bedömningsgrund.

⁷ Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform (RiR 2007:31).

⁸ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr 2003/04:112.

⁹ Särskild rapport nr 6/2007 om det tekniska biståndets ändamålsenlighet vid kapacitetsutveckling samt EU-kommissionens svar, Europeiska revisionsrätten, 2007-12-21.

¹⁰ The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice, DAC Network on Good Governance, 2006.

¹¹ Europe Aid, Making Technical Cooperation More Effective, Guidelines n.3, March 2009.

¹² Särskild rapport nr 6/2007 om det tekniska biståndets ändamålsenlighet vid kapacitetsutveckling samt EU-kommissionens svar, Europeiska revisionsrätten, 2007-12-21.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionens samlade bedömning är att det i dag inte är möjligt att avgöra om Sida har ett relevant stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländerna. Riksrevisionen lämnar därför i rapporten flera rekommendationer till Sida som kan effektivisera verksamheten och utveckla stödet. Riksrevisionen anser även att regeringen behöver ge Sida betydligt mer vägledning i genomförandet av kapacitetsutvecklingsinsatser.

Riksrevisionens slutsatser när det gäller Sida

Riksrevisionen konstaterar att Sidas beslutsunderlag inte tar tillräcklig hänsyn till de riktlinjer för stöd till kapacitetsutveckling som utvecklats av OECD/DAC och som bygger på Parisdeklarationens principer för ett effektivt bistånd. Dessa principer har sedan länge varit kända och internationellt vedertagna. Sida har enligt Riksrevisionen ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Sida borde därför redan ha anpassat sina bedömningar till dessa internationellt vedertagna riktlinjer, detta oberoende av att regeringen först år 2009 infört Parisdeklarationen i Sidas instruktion och regleringsbrev.

Riksrevisionens granskning visar att Sida som organisation inte saknar kunskap om kapacitetsutveckling, men kunskapen omsätts ofta inte i praktiken när stödinsatser ska utformas.

Riksrevisionen har funnit att Sidas manual för stöd till kapacitetsutveckling i stort överensstämmer med OECD/DAC:s principer för hur stödet bör hanteras, men manualen saknar bl.a. konkretisering av vilka metoder som ska användas och ger därför inte tydliga styrsignaler.

I granskningen har Riksrevisionen iakttagit ett antal brister i Sidas underlag för beslut om stöd till kapacitetsutveckling. Riksrevisionen menar att dessa brister till en del kan förklaras av att Sida har en alltför omfattande mängd styrdokument och vägledningar som delvis är överlappande, vilket gör att den enskilda Sidahandläggaren kan ha svårt att urskilja vad som är väsentligt att behandla i bedömningspromemorian.

Sida gör ofullständiga bedömningar av förutsättningarna för kapacitetsutveckling

Riksrevisionen anser att Sidas bedömningar av insatsbeslut inte uppfyller de krav som bör ställas på verksamhet i komplexa och riskfyllda miljöer. Sida bedömer sällan vilken befintlig kapacitet en mottagarorganisation har, i termer av styrkor och svagheter. Inte heller gör Sida tillräckliga bedömningar av vilka hinder och drivkrafter för utveckling som finns i organisationens institutionella omgivning. Sida skaffar sig därmed inte tillräcklig kännedom om vilka förutsättningar som finns för att nå varaktiga resultat i enskilda insatser. Riksrevisionen har uppmärksammat att en majoritet av insatserna saknar en dokumenterad bedömning av den mottagande organisationens finansiella och styrmässiga kapacitet. En sådan bedömning är ett villkor för att Sida ska kunna avgöra i vilken mån den mottagande organisationen har kapacitet att ta

emot ett finansiellt stöd i mer generella former, vilket är en av grundpelarna i Parisdeklarationen.

Riksrevisionen har vidare noterat att Sida har ambitionen att i insatshanteringen lägga mindre resurser i planeringsfasen till förmån för ett ökat fokus på genomförande och uppföljning. Riksrevisionen vill dock peka på att en förutsättning för en fungerande styrning av insatser är att besluten är baserade på en noggrann och dokumenterad analys.

Det är svårt att se hur Sidas stöd kompletterar andra givares insatser

Granskningen visar att Sidas analys av andra givares insatser ofta är begränsad till givare inom samma program. Initiativ som pågår utanför det svenskfinansierade stödet behandlas sällan i beslutsunderlagen. Utifrån Sidas beslutsunderlag är det därmed inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning som det svenska stödet utgör ett relevant kompletterande stöd, eller om det ges parallellt med stöd från andra givare. Fragmentiserade biståndsinsatser är ett stort problem i många mottagarländer, eftersom de kan bidra till att underminera i stället för att bygga mottagarkapacitet. Parallella stöd bör därför undvikas, enligt Parisdeklarationen.

Sida klargör inte i beslutsunderlagen om insatserna bygger på genuint ägarskap och förändringsvilja

OECD/DAC:s riktlinjer konstaterar att kapacitetsutvecklingsinsatser som inte bygger på inhemska initiativ kommer att förbli verkningslösa. Sida har i ett flertal protokoll från projektkommittémöten lyfta fram just ägarskapsfrågan som väsentlig. Trots detta är frågan om ägarskap sällan konkretiserad eller problematiserad i beslutsunderlagen.

Mottagarens inflytande över utformningen av insatsen är enligt Riksrevisionen avgörande för att säkerställa ett starkt ägarskap och därmed ett framgångsrikt resultat. För mer än tre fjärdedelar av insatserna går det inte att se vilket inflytande den mottagande organisationen haft över utformningen av stödet.

Riksrevisionen har funnit att regeringen ofta ifrågasätter den demokratiska utvecklingen i mottagarländerna. Detta ökar kraven på att Sida analyserar hur de institutionella förutsättningarna och det politiska förändringsklimatet kan påverka den aktuella insatsen. En sådan analys utgör en viktig grund för ett ställningstagande om vilka samarbetsformer och kanaler som är lämpliga att använda. Riksrevisionen kan konstatera att nära hälften av de granskade insatserna innehåller ett resonemang om insatsens politiska dimension och viljan till förändring hos den högsta politiska ledningen i mottagarlandet. I dessa insatser ses den bristande politiska förändringsviljan som en risk för insatsens genomförande. Trots detta tar Sida sällan i utformningen av insatserna hänsyn till hur mottagarens ägarskap kan stärkas.

Sammantaget menar Riksrevisionen att det finns en risk att Sida underskattar vikten av mottagarens ägarskap. Detta kan leda till att insatserna får en

alltför ambitiös utformning som inte svarar mot mottagarens faktiska behov eller förändringsbenägenhet. Om inte Sida klargör vilken reell efterfrågan av stöd som finns hos mottagaren, finns det en risk att stöden styrs av vad givaren har att erbjuda snarare än av mottagarens behov.

Sidas beslutsunderlag har sällan tydliga mål och saknar strategi för utfasning

Riksrevisionen har funnit att Sidas beslutsunderlag har klara brister när det gäller att säkerställa att insatserna har tydliga och realistiska mål. Både OECD/DAC och Sidas manualer för kapacitetsutveckling är tydliga med vikten av att sätta realistiska mål. Riksrevisionen har iakttagit att Sida endast i två av de fyrtio insatser som granskats explicit bedömer om de uppsatta målen är realistiska.

Riksrevisionen har även iakttagit att de flesta målformuleringar snarare är en omskrivning av de aktiviteter som ska genomföras än tydliga mål. Målen är alltför vagt formulerade.

Riksrevisionen kan också konstatera att ingen av de granskade insatserna innehåller en strategi för hur stödet ska fasas ut, i en framtid när resultaten är uppnådda och stödet inte längre behövs. Riksrevisionen finner detta anmärkningsvärt eftersom det finns en klar risk att ett biståndsberoende cementeras.

Från projektstöd till programstöd

Regeringen är tydlig med att Sida ska öka andelen programstöd och stöd som använder mottagarlandets system. Med programstöd måste mottagaren ta ett stort ansvar för sin kapacitetsutveckling. Riksrevisionen har i granskningen funnit att Sida ofta saknar en tydlig strategi för hur övergången från projektstöd till programstöd ska genomföras.

Sida gör t.ex. olika bedömningar av samma sektor i länder med liknande förutsättningar. I Moçambique ger Sida sektorsbudgetstöd till jordbruksministeriet, trots att ministeriet inte anses ha tillräcklig strategisk kapacitet, eller en strategi för att utveckla sådan kapacitet. Ett särskilt projektstöd till uppbyggnad av strategisk kapacitet ges vid sidan av. Även när det gäller det nyligen avslutade stödet till jordbrukssektorn i Zambia gjorde Sida bedömningen att ministeriet saknade strategisk kapacitet. I detta fall valde Sida dock att genomföra stödet genom en konsult, i stället för via ministeriet. Bristen på systematiska bedömningar av respektive mottagande organisations styrmässiga och finansiella kapacitet gör det svårt att se varför Sida kom till så skilda slutsatser.

En annan förutsättning för övergång till programstöd är att det kombineras med ett relevant stöd till utveckling av den kapacitet som krävs. Här är det viktigt att Sida i sin analys också väger in andra givares insatser, liksom mottagarens egna initiativ. Programstöd innebär att mottagaren måste ta ett stort ansvar för sin kapacitetsutveckling. Därför måste Sida vid en övergång till

programstöd ta ställning till vilka resurser mottagaren har för att kunna ta detta ansvar.

Oklart hur insatserna ska genomföras

OECD/DAC menar att det är avgörande att det finns en koppling mellan förväntade resultat och de aktiviteter som genomförs. Riksrevisionen har redan konstaterat att det på denna punkt finns avgörande brister i Sidas beslutsunderlag. Utan tydliga analyser av utgångsläget (s.k. baseline studies) och tydliga mål försvåras utvärdering och lärande. Sida riskerar att upprepa samma misstag flera gånger, och Sidas utbyte av goda erfarenheter mellan sektorer och länder försvåras.

Om Sida inte bedömer och tydliggör vilka metoder som används för att stärka mottagarens kapacitet inom de identifierade områdena, blir Sida heller inte medvetet om hur verksamheten bedrivs och målen nås. Sidas brist på tydlighet i beslutsunderlagen om hur separata projektkontor används är ett exempel på en sådan svaghet. Man riskerar även att inte fånga upp kunskap om vilka metoder som är kostnadseffektiva och som stärker ägarskap.

Sida är en organisation med hög personalrotation. I kombination med långa insatsavtal innebär detta att samma handläggare sällan är involverad i hela processen, från beslut om insats till avslut och utvärdering. Riksrevisionen menar att detta ökar kraven på dokumenterad analys och tydliga bedömningar.

En otydlig analys och bedömning av genomförandet minskar även Sidas möjligheter att föra en konstruktiv dialog med mottagare och andra givare under insatsens genomförande.

Lärandet kring kapacitetsutveckling sker inte systematiskt

Riksrevisionen har funnit oklarheter i Sidas hantering av projektnära utvärderingar. För endast en fjärdedel av de granskade insatserna nämns det något om hur insatsen ska utvärderas.

Riksrevisionen har också iakttagit att resultatanalyserna inte ger ökad kunskap om vad som fungerar och vad som inte fungerar i Sidas stöd till kapacitetsutveckling. Riksrevisionen anser att det är viktigt att Sida säkerställer ett institutionellt lärande, där erfarenheter från enskilda insatser kan tas till vara. Detta förutsätter att Sidas utvärderingar är oberoende och genomförs med hög kvalitet.

Målkonflikt mellan Parisdeklarationen och användandet av svenska myndigheter

Riksrevisionen anser att det nuvarande samarbetet Sida har med svenska statliga myndigheter inte är i linje med Parisdeklarationen. Riksrevisionen menar att det finns en konflikt mellan hur svenska statliga myndigheter engageras av Sida i utvecklingssamarbetet och Parisdeklarationens mål om obundet bistånd. Men regeringen har enligt Riksrevisionen heller inte tydliggjort

för Sida hur Sida ska förhålla sig till svenska myndigheter som genomförandeaktörer i mottagarländer där Sverige har ett långsiktigt programsamarbete.

Riksrevisionen anger att det faktum att regeringen och Sida ofta lyfter fram svenska myndigheter som önskvärda samarbetspartner riskerar att leda till att Sida i enskilda insatser slentrianmässigt väljer att söka samarbete med en svensk myndighet, utan att först utreda vilka faktiska behov som finns hos myndigheten i mottagarlandet.

Riksrevisionen noterar vidare att Sida inte har gjort någon formaliserad bedömning av de svenska myndigheternas förmåga och kompetens att genomföra svenskt bistånd, trots att samarbetet med dessa har pågått under mer än 20 år.

Riksrevisionens slutsatser när det gäller regeringen

Riksrevisionen konstaterar att en rad centrala biståndspolitiska avgöranden ligger hos regeringen. Det är regeringen som avgör med vilka länder som Sverige ska ha ett utvecklingssamarbete. Regeringen ska i samarbetsstrategierna bedöma om mottagarländerna har relevanta strategier för fattigdomsbekämpning och om det finns ett trovärdigt politiskt åtagande. Vidare ska regeringen också ange inom vilka sektorer Sida ska verka. Regeringen har också att bedöma vilka samarbetsformer och kanaler som är lämpliga i respektive land. Sammantaget gör dessa punkter samarbetsstrategierna till centrala och viktiga styrdokument.

Regeringen har inte på ett samlat sätt integrerat målen i Parisdeklarationen i sin styrning av Sida

Riksrevisionen framhåller att de åtaganden som gjordes i Parisdeklarationen 2005 är centrala för att effektivisera biståndet. Åtagandena ska vara uppfyllda till 2010. Genom att skriva in Parisdeklarationen i Sidas instruktion 2009 har regeringen markerat den vikt man fäster vid de åtaganden som följer av deklarationen.

Regeringen har dock inte på ett samlat sätt integrerat målen i Parisdeklarationen i sin styrning av Sida. I regleringsbrevet, liksom i flera samarbetsstrategier, har kraven varit alltför allmänt hållna. Formellt tydliggjorde regeringen Parisdeklarationens betydelse för Sida först 2009 när den infogades i Sidas instruktion. Det var också först i Sidas regleringsbrev för 2009 som regeringen angav mål för biståndseffektivitet. Alla samarbetsstrategier som fastställts efter det att Parisdeklarationen antogs 2005 innehåller allmänna hänvisningar till Parisdeklarationen, men målen har fått olika genomslag i de olika strategierna.

Därutöver har Utrikesdepartementet, tillsammans med Sida, sommaren 2009 skickat ut en handlingsplan för biståndseffektivitet till utlandsmyndigheterna. I handlingsplanen preciseras uppdraget i regleringsbrevet, och utlandsmyndigheterna uppmanas att sätta mål utifrån Parisdeklarationen. Handlingsplanen är dock inte beslutad av regeringen, och har därmed en oklar

styrningsmässig status. Riksrevisionen menar sammantaget att regeringen inte på ett tillräckligt konsekvent sätt använt de styrmedel som regeringen har till sitt förfogande, för att styra Sida mot målen i Parisdeklarationen.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att trots att Sida påpekat för regeringen att informationen i OECD/DAC:s uppföljning av Parisdeklarationen innehåller brister, har regeringen använt sig av denna information i sin resultatskrivelse till riksdagen och detta utan att tydliggöra att uppföljningsinformationen är osäker.

Riksrevisionen noterar samtidigt att regeringen på det internationella planet, bl.a. under det svenska ordförandeskapet i EU, drivit på för att EU ska öka ambitionerna att genomföra Parisdeklarationen.

Regeringens samarbetsstrategier ger inte Sida tillräcklig vägledning

Riksrevisionen har funnit att regeringen ofta ifrågasätter den demokratiska utvecklingen i mottagarländerna. Detta ställer enligt Riksrevisionen ökade krav på regeringen att göra tydliga ställningstaganden i samarbetsstrategierna för vilka samarbetsformer och kanaler som bör användas.

Granskningen visar att det inte alltid finns en tydlig koppling mellan förhållandena i enskilda länder och de bedömningar som görs i samarbetsstrategierna. I vissa fall gör regeringen bedömningar på sektorsnivå, i andra fall inte. Det saknas ofta kopplingar mellan ökad användning av programstöd och bedömningar av vilket stöd till utveckling av kapacitet som kan behövas. Riksrevisionen menar att regeringen behöver precisera skrivningarna i samarbetsstrategierna. Regeringen behöver även ge tydligare anvisningar till Sida om vilka överväganden som krävs när det gäller hur olika bistandsformer och finansieringskanaler ska användas.

Riksrevisionen kan konstatera att för tre av de elva länder som ingår i Riksrevisionens granskning har regeringen ännu inte beslutat om nya samarbetsstrategier.

Regeringen har oklara krav på bedömningar vid programstöd

Regeringens samarbetsstrategier ger inte Sida tillräcklig vägledning på flera punkter som Riksrevisionen menar är väsentliga för Sidas genomförande av insatser för att utveckla kapacitet i mottagarländerna. Riksrevisionen har i granskningen konstaterat att regeringen har uppdaterat riktlinjerna för samarbetsstrategier, bl.a. vad gäller generellt budgetstöd.

Riksrevisionen menar dock att riktlinjerna på några viktiga punkter är otydliga. Det gäller bl.a. att regeringen, på ett tydligare sätt än hittills, bör ange för Sida vilken roll stöd till utveckling av kapacitetsutveckling ska spela i samarbetet med enskilda länder. Regeringen bör även tydliggöra hur Sida ska samarbeta med svenska statliga myndigheter.

Utgångspunkten för den nya biståndspolitiken är att biståndet ska ges i programform och inte öronmärkas. Granskningen visar att regeringen har

oklara krav på vilka bedömningar som ska göras för programstöd till mottagarländerna. Det är endast för det generella budgetstödet som det finns tydliga bedömningskriterier.

Riksrevisionen anser att det finns ett behov av att tydliggöra vilka bedömningar Sida behöver göra inför en övergång till programstöd, detta för att säkerställa att övergången sker i takt med att mottagarländerna har tillräcklig kapacitet för att hantera stöd i generella former. Enligt Riksrevisionen finns annars en risk att beslut om programstöd kan resultera i omotiverade skillnader i Sveriges förhållningssätt gentemot mottagarländerna och i sin tur leda till problem när det gäller att uppnå målen i Parisdeklarationen.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Sida

- Riksrevisionen rekommenderar Sida att renodla bedömningspromemorians funktion till ett beslutsunderlag, där Sida redogör för relevanta för- och nackdelar samt gör tydliga ställningstaganden.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att fastställa minimikrav avseende hur kapacitetsutveckling ska beaktas i bedömningar inför insatsbeslut.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att snarast förenkla hierarkin av styrdokument genom att ta bort överflödiga och utdaterade styrdokument.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att fastställa tydliga regler för överföring av insatsansvar vid byte av handläggare.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla riktlinjerna för samarbetsstrategier avseende stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländernas statsförvaltning. Kraven på vilka bedömningar som behöver göras vid kanalisering av resurser via mottagarlandets system behöver också bli mer konsistenta.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att omgående besluta om samarbetsstrategier för de länder där aktuella samarbetsstrategier saknas.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla sin styrning av Sida i förhållande till Parisdeklarationen genom att säkerställa att de styrinstrument som står till regeringens förfogande används på ett effektivt sätt.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att initiera en oberoende erfarenhetsredovisning av biståndet genom svenska myndigheter, med ett särskilt fokus på vilka eventuella hinder detta medför i arbetet med att uppfylla Parisdeklarationens mål.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning* (RiR 2009:15) ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning till detta anföra följande.

Riksrevisionen har granskat det stöd som Sida ger till kapacitetsutveckling i länder som får programstöd och regeringens styrning av stödet. Utgångspunkten för granskningen är Parisdeklarationens mål för ett effektivare bistånd och de internationellt vedertagna principerna som OECD/DAC tagit fram för stöd till kapacitetsutveckling.

Styrelsen noterar inledningsvis att styrelsen under våren 2008 behandlade en granskningsrapport från Riksrevisionen om Sidas hantering av budgetstöd.¹³ Styrelsen föreslog då i en framställning till riksdagen bl.a. att regeringen skulle besluta om samarbetsstrategier för de länder som erhåller bistånd genom budgetstöd och säkerställa att Sida har väl underbyggda beslut om biståndet.¹⁴ Riksdagen avlog framställningen från styrelsen.¹⁵

Riksrevisionen har i den nu aktuella granskningsrapporten funnit att Sidas beslutsunderlag inför beslut om stöd till kapacitetsutveckling varit ofullständiga och att hanteringen av stödet inte har levt upp till Parisdeklarationens krav på effektivitet i biståndet. Bristerna i beslutsunderlaget gör enligt Riksrevisionen att det i efterhand inte heller är möjligt att avgöra om biståndet går till rätt projekt eller om insatserna får avsedd effekt.

En annan iakttagelse som Riksrevisionen gjort är att regeringens styrning av Sida inom området har varit svag. Regeringen har t.ex. inte på ett samlat sätt integrerat målen i Parisdeklarationen i sin styrning av Sida, och det är oklart vilken roll svenska myndigheter ska ha i biståndsarbetet. Regeringen behöver också utveckla riktlinjerna för samarbetsstrategier när det gäller kapacitetsutveckling i mottagarländernas statsförvaltning och besluta om aktuella samarbetsstrategier i de mottagarländer där sådana fortfarande saknas.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2008 informerat om att ett omfattande förändringsarbete avseende biståndet har inletts. Förändringen innebär bl.a. att en ny modell för mål- och resultatstyrning ska införas successivt. I maj 2009 lämnade regeringen en skrivelse till riksdagen om biståndets resultat¹⁶ och i budgetpropositionen för 2010 redovisar regeringen en lägesrapport om det pågående arbetet för en ökad biståndseffektivitet. Riksrevisionens

¹³ Riksrevisionens rapport Bistånd genom budgetstöd - regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform (RiR 2007:3).

¹⁴ Riksrevisionens styrelsens framställning angående regeringens och Sidas hantering av budgetstöd (2007/08:RRS27).

¹⁵ Rskr.2008/09:123-124.

¹⁶ Skr. 2008/09:189).

granskning visar dock att det fortfarande återstår mycket arbete för att Sidas hantering av stödet till kapacitetsutveckling ska bli effektiv.

Styrelsen anser att resultatet av granskningen visar att regeringens påbörjade arbete med att effektivisera det svenska utlandsbiståndet måste intensifieras. Det är självklart att Sidas beslut om bistånd till kapacitetsutveckling måste vara väl underbyggda och i enlighet med de riktlinjer och intentioner som riksdagen och regeringen beslutat. Den målkonflikt som nu finns mellan Parisdeklarationen och användandet av svenska myndigheter i biståndsarbetet måste snarast åtgärdas. Styrelsen förutsätter vidare att regeringen i det pågående utvecklingsarbetet ser till att samarbetsstrategierna med mottagarländerna tydliggörs och att regeringen snarast kommer att besluta om samarbetsstrategier för de länder som ännu inte har sådana.

Med detta överlämnas denna redogörelse till riksdagen.