



Sidas stöd för kapacitetsutveckling

Sammanfattning

Utrikesutskottet behandlar i detta betänkande redogörelse till riksdagen 2009/10:RRS12 Riksrevisionens styrelses redogörelse om Sidas insatser för stöd till kapacitetsutveckling.

Utskottet föreslår att redogörelsen läggs till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Redogörelsens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	8
Sidas stöd för kapacitetsutveckling	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Redogörelsen	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Sidas stöd för kapacitetsutveckling

Riksdagen lägger redogörelse 2009/10:RRS12 till handlingarna.

Stockholm den 16 december 2010

På utrikesutskottets vägnar

Karin Enström

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

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

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. 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.

Som ett led i ärendets beredning fick utskottet den 30 november 2010 föredragningar av företrädare för Regeringskansliet, Riksrevisionen och Sida. Från Utrikesdepartementets enhet för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet medverkade Helen Eduards, departementsråd och chef, samt kanslirådet Mia Rimby. Från Riksrevisionen medverkade riksrevisor Claes Norgren, Charlotta Edholm, revisionsdirektör och projektledare för granskningen, samt Gina Funnemark, granskningsenhetschef. Från Sida medverkade överdirektör Bo Netz samt Anders Frankenberg och Helena Reuterswärd, båda ämnessakkunniga vid metodavdelningen.

Redogörelsens huvudsakliga innehåll

Syfte och samlad bedömning

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 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 mer vägledning i genomförandet av kapacitetsutvecklingsinsatser.

Riksrevisionens iakttagelser avseende Sida

Riksrevisionen konstaterar att de riktlinjer för stöd till kapacitetsutveckling som utvecklats av OECD/Dac och som bygger på Parisdeklarationens principer för ett effektivt bistånd sedan länge har varit kända och internationellt vedertagna. Sida borde därför redan ha anpassat sina bedömningar till

dessa internationellt vedertagna riktlinjer, detta oberoende av att regeringen först 2009 införde Parisdeklarationen i Sidas instruktion och regleringsbrev.

Granskningen visar att Sida som organisation inte saknar kunskap om kapacitetsutveckling, men kunskapen omsätts ofta inte i praktiken när stödinsatser ska utformas. Sidas manual för stöd till kapacitetsutveckling överensstämmer i stort med OECD/Dacs principer för hur stödet bör hanteras, men manualen saknar bl.a. konkretisering av vilka metoder som ska användas och ger därför inte tydliga styrsignaler.

Riksrevisionen konstaterar att 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.

I OECD/Dacs riktlinjer understryks att kapacitetsutvecklingsinsatser som inte bygger på inhemska initiativ kommer att förbli verkningslösa. Trots att Sida lyft fram ägarskapsfrågan som väsentlig är denna sällan konkretiserad eller problematiserad i beslutsunderlagen.

OECD/Dac menar att det är avgörande att det finns en koppling mellan förväntade resultat och de aktiviteter som genomförs. Riksrevisionen har 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.

Riksrevisionen anser att det nuvarande samarbetet Sida har med svenska statliga myndigheter inte är i linje med Parisdeklarationen. Man menar att det finns en konflikt mellan hur svenska statliga myndigheter engageras av Sida i utvecklingssamarbetet och Parisdeklarationens mål om obundet bistånd. Vidare noteras 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 iakttagelser avseende regeringen

Riksrevisionen framhåller att regeringen inte på ett samlat sätt integrerat målen i Parisdeklarationen i sin styrning av Sida. I regleringsbreven, 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. Riksrevisionen konstaterar vidare att trots att Sida påpekat för regeringen att informationen i OECD/Dacs uppföljning av Parisdeklaratio-

nen innehåller brister, har regeringen använt sig av denna information i sin resultatskrivelse till riksdagen och detta utan att tydliggöra att uppföljningsinformationen är osäker.

Granskningen visar att det inte alltid finns en tydlig koppling mellan förhållandena i enskilda länder och de bedömningar som görs i samarbetsstrategierna. 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 biståndsformer och finansieringskanaler ska användas. För tre av de elva länder som ingår i Riksrevisionens granskning har regeringen ännu inte beslutat om nya samarbetsstrategier.

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 bedömningspromemorian funktion till ett beslutsunderlag, där Sida redogör för relevanta för- och nackdelar samt gör tydliga ställningstaganden.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att fastställa minimikrav för 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 när det gäller 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.

Riksrevisionens styrelse

Riksrevisionens styrelse noterar att den under våren 2008 behandlade en granskningsrapport från Riksrevisionen om Sidas hantering av budgetstöd. 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. Riksdagen avlog framställningen från styrelsen.

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. Riksrevisionens styrelse förutsätter 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.

Utskottets överväganden

Sidas stöd för kapacitetsutveckling

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelse 2009/10:RRS12 Riksrevisionens styrelses redogörelse om Sidas insatser för stöd till kapacitetsutveckling till handlingarna.

Utskottet fäster stor vikt vid den roll som kapacitetsutveckling spelar i det svenska utvecklingssamarbetet och välkomnar därför den granskning som Riksrevisionen utfört. En bred enighet råder kring värdet av att, i linje med Parisdeklarationen, verka för ökad effektivitet i utvecklingssamarbetet. Ett led i att säkerställa effektivitet i biståndet är användandet av resultatstyrning för att tydliggöra och systematisera uppföljningen av resultat mot uppställda mål. Det kan vidare konstateras att ett effektivt utvecklingssamarbete av hög kvalitet skapar förutsättningar för fattiga människor att själva förbättra sina levnadsvillkor. Utskottet vill därför understryka betydelsen av det lokala ägarskapet i utvecklingssamarbetet, så att biståndet blir efterfrågestyrt och beslut om prioriteringar och insatser i ökad utsträckning sker i de fattiga länderna, av regeringarna där och ländernas befolkningar.

Riksdagen fattade 2003 beslut om en ny svensk politik för global utveckling, PGU (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112). I PGU lades fast att målet för det svenska utvecklingssamarbetet ska vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Utskottet konstaterade i sitt betänkande att kraven under de närmast föregående åren hade ökat på att samarbetsländerna måste ta ett tydligare ansvar för samhällsutvecklingen. För att utvecklingssamarbetet ska fungera väl krävs att det finns ett aktivt ägarskap i samarbetsländerna. Utskottet konstaterade att en huvuduppgift för biståndet har varit att bygga upp kunskap och institutioner i samarbetsländerna, och underströk vikten av att denna utveckling skulle fortsätta.

Utskottet konstaterar att Riksrevisionen i redogörelse till riksdagen 2009/10:RRS12 presenterar slutsatserna av den granskning som redovisas i rapporten Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (RiR 2009:15). I redogörelsen erinras om att Parisdeklarationen från 2005 är den viktigaste internationella överenskommelsen på biståndsområdet. Enligt Parisdeklarationen blir biståndet effektivare om mottagarländerna tar ansvar för sin utveckling, anpassar sitt stöd till mottagarländernas processer och harmoniserar sig sinsemellan. Central för Parisdeklarationen är principen om mottagarländernas ägarskap. Riksdagen

har ställt sig bakom principerna i Parisdeklarationen och avser att fortsätta anpassa biståndet till mottagarländernas prioriteringar (prop. 2007/08:1, bet. 2007/08:UU2, rskr. 2007/08:65–67, prop. 2006/07:1, bet. 2006/07:UU2, rskr. 2006/07:56–58, prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:UU2, rskr. 2005/06:79–80 samt slutligen skr. 2005/06:204, bet. 2006/07:UU8, rskr. 2006/07:197).

Utskottet har genom föredragningar av företrädare för Riksrevisionen, Utrikesdepartementet och Sida fått kompletterande information om den fortsatta utvecklingen sedan Riksrevisionen i redogörelse 2009/10:RRS12 riktade sina rekommendationer till regeringen och Sida.

Uppföljning av rekommendationer avseende Sida

I samband med publiceringen av Riksrevisionens rapport 2009:15 välkomnade Sida granskningen. Sida meddelade den 4 november 2009 på sin webbplats sin avsikt att under november månad 2009 framställa en åtgärdsplan för att tydliggöra handläggarens ansvar vad avser bedömning av mottagarkapacitet. Sida räknade med att till halvårsskiftet 2010 kunna genomföra de förändringar som Riksrevisionen föreslår.

När det gäller Riksrevisionens första rekommendation till Sida, att renodla bedömningspromemorian till ett beslutsunderlag, noterar utskottet att Sida hänvisar till ett arbete med en ny manual. Den nya manualen, med titeln Så arbetar Sida, introduceras i mars 2011 och beräknas vara helt genomförd i juni 2011, möjligen något senare. Inom ramen för detta arbete iordningställs en ny mall för bedömningspromemior. Manualen ska ge vägledning för beredning av insatser och för uppföljning och redovisning av resultat. Programhandläggare ska härigenom få tydliga instruktioner och kunna fokusera sin bedömning av insatser på nyckelfrågor av relevans för beslut om insatser.

Den andra rekommendationen avser minimikrav i bedömningar av kapacitetsutveckling i insatsbeslut. Utskottet har vid en föredragning erfarit att denna punkt väntas omhändertas med hjälp av anvisningar i ett dokument med titeln Guidance to Capacity Development, ett kortfattat vägledningsdokument. I Guidance to Capacity Development listas ett fåtal minimikriterier för bedömning och uppföljning av kapacitetsutveckling. Dessa ska ligga till grund för adekvata bedömningar av kapaciteten hos partnerorganisationer och möjliggöra klara och mer realistiska bedömningar av mål och resultat. Rådets slutsatser – En operativ ram för biståndseffektivitet (15912/09) som antogs under det svenska ordförandeskapet i EU 2009 ligger till grund för Sidas egna instruktioner.

I en tredje rekommendation till Sida menar Riksrevisionen att Sida bör förenkla hierarkin av styrdokument. Sida har ersatt dokumentet Policy för kapacitetsutveckling från 2000 med dels vägledningsdokumentet Guidance to Capacity Development, dels Riktlinjer för samarbetsstrategier, som Utrikesdepartementet publicerade i juni 2010. Sida har tidigare formulerat

policydokument, men denna uppgift ligger numera enbart på Utrikesdepartementet. OECD/Dacs The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice är en utgångspunkt för Sida vad avser styrdokument. Sidas manual för kapacitetsutveckling från 2005 behålls också, då den överensstämmer med OECD/Dacs riktlinjer.

En fjärde och sista rekommendation till Sida gällde fastställandet av tydliga regler för överföring av insatsansvar. Utskottet konstaterar att reglerna för överföring av insatsansvar vid byte av handläggare tydliggörs i den nya manualen Så arbetar Sida. Ett led i detta arbete är ett säkerställande av att handläggaren redogör för relevanta för- och nackdelar och att tydliga ställningstaganden görs.

Uppföljning av rekommendationer avseende regeringen

I sin första rekommendation till regeringen påpekar Riksrevisionen behovet av att utveckla riktlinjerna för samarbetsstrategier för stöd till kapacitetsutveckling. Utskottet noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/1:1 utg.omr. 7) redovisar ett beslut den 10 juni 2010 om nya riktlinjer för samarbetsstrategier för det bilaterala utvecklingssamarbetet (UF2009/90457/USTYR). Riktlinjerna ska tillämpas vid utarbetande, genomförande och uppföljning av samarbetsstrategier. Regeringen framhåller att det i riktlinjerna förtydligas bl.a. hur Sida ska genomföra kapacitetsutvecklingsinsatser.

Regeringen anför att den i de nya riktlinjerna har tydliggjort vikten av att budgetstöd kombineras med åtgärder för att stärka kapacitetsutveckling, ansvarsutkrävande och finansiell kontroll. I budgetpropositionen anger regeringen att Riksrevisionens rapport 2009:15 är färdigbehandlad. Vidare anges att regeringen löpande kommer att följa upp Sidas genomförande av insatser inom detta område.

Den andra rekommendationen till regeringen är att besluta om samarbetsstrategier för de länder där sådana saknas. Utskottet konstaterar att regeringen har fattat beslut om dokumentet Riktlinjer för samarbetsstrategier. Även specifika beslut om samarbetsstrategier har fattats.

I en tredje rekommendation uppmanas regeringen att utveckla sin styrning av Sida i förhållande till Parisdeklarationen. Av ett regleringsbrev beslutat den 21 december 2009 (UF2009/83257/USTYR [delvis], UF2009/83257/PLAN [delvis]) framgår att Sida ska följa upp Riksrevisionens rekommendationer om kapacitetsutveckling, som en del av arbetet med att stärka insatshanteringen. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att Sida ska redovisa resultat vad gäller genomförandet av Parisdeklarationen och dess indikatorer, med en analys av förändringar och måluppfyllelse sedan 2005. Sida ska även kortfattat redovisa myndighetens arbete med att genomföra sina prioriterade mål med avseende på Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra. Sida redovisar sitt arbete med målen för biståndseffektivitet i sin årsredovisning med bilagan Biståndets resultat.

Den fjärde rekommendation som Riksrevisionen riktar till regeringen gäller en oberoende erfarenhetsredovisning av biståndet genom svenska myndigheter. Utskottet konstaterar att Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev) genomfört utvärderingen Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser – en utvärdering av organisering, styrning och stöd (2010:3). I rapporten påtalas risken för en målkonflikt mellan t.ex. Parisdeklarationens tydliga ambition att avbinda utvecklingssamarbetet och att öka andelen programansatser och därmed upphandling – och ambitionen att fler svenska myndigheter ska vara delaktiga i det svenskfinansierade internationella utvecklingssamarbetet. Sadev anser att så länge som principerna om behov, efterfrågan och ägarskap är milstolpar vid beredning, och en kontextuell analys görs, bör det finnas tillräckliga förutsättningar för Sida att utifrån de olika kraven agera ändamålsenligt. Enligt Sadevs mening ligger ansvaret på Sidas ledning att ge bättre vägledning till myndighetens handläggare i denna fråga. Sadev anger i en rekommendation till regeringen och Regeringskansliet att Regeringskansliet utifrån en översyn bör förtydliga förväntningar på svenska myndigheter att delta i det internationella utvecklingssamarbetet.

Utskottet erfar att en pågående utvärdering av implementeringen av Parisdeklarationens principer samordnas av OECD. Utvärderingens andra fas omfattar 7 givarländer och 22 mottagarländer. Sadev ansvarar för den svenska utvärderingen, som ska vara slutförd i december 2010. Syftet med denna utvärdering är att bedöma Sverige som biståndsgivare med avseende på hur långt svenska aktörer kommit i sitt arbete med att implementera Parisdeklarationens principer. Utvärderingen avser faktorer såsom engagemang för Parisdeklarationens principer samt kapacitet och incitament för att implementera principerna. Samtliga nationella studier sammanställs och presenteras vid OECD/Dacs Fourth High Level Forum: The Path to Effective Development, som hålls i Sydkorea den 29 november–1 december 2011. Utskottet har fått information om att Sverige representeras av statsrådet Carlsson vid mötet.

Utskottet önskar uppmärksamma den målkonflikt som kan finnas mellan Parisdeklarationens mål om obundet bistånd och användandet av svenska statliga myndigheter i biståndsarbetet. Det är av vikt att regeringen och Sida förhåller sig till diskussionen om användandet av svenska statliga myndigheter som genomförandeaktörer i mottagarländer där Sverige har ett långsiktigt programsamarbete. Otydlighet i detta avseende kan innebära att Parisdeklarationens principer om bl.a. samarbetsländernas ägarskap och ansvar för biståndet inte efterlevs.

Utskottet noterar att den granskning som utförts av Riksrevisionen har gällt utvecklingssamarbeten i ett 40-tal länder där ett flertal samarbetsstrategier saknats eller varit av sådant datum att de kan ha antagits före undertecknandet av Parisdeklarationen 2005. Avsaknaden av explicita skrivelser om biståndseffektivitet, även om sådana överväganden kan ha förekommit, kan ses mot den bakgrunden.

Utskottet önskar fästa uppmärksamhet på behovet av ett tydligt förhållningssätt vad gäller utfasningsstrategier för kapacitetsutvecklingsinsatser. Utskottet erfar vidare som positivt att manualen Så arbetar Sida kommer att innehålla verktyg för hantering av revisionsrapporter. Utskottet kommer även fortsättningsvis att följa arbetet inom Regeringskansliet och Sida med att säkerställa ett adekvat stöd till kapacitetsutveckling inom utvecklings-samarbetet.

I betänkande 2010/11:UU2 Utgiftsområde 2 Internationellt bistånd (prop. 2010/11:1, skr. 2009/10:214, rskr. 2010/11:98–99), som riksdagen nyligen beslutat, uppmärksammas framställning 2007/08:RRS27 om regeringens och Sidas hantering av budgetstöd (Bistånd genom budgetstöd, RiR 2007:31).

Utskottet behandlar frågor om budgetstöd i EU:s utvecklingssamarbete i sitt utlåtande 2010/11:UU4 om grönboken EU:s budgetstöd till tredjeländ i framtiden (KOM(2010) 586). Vidare behandlar utskottet i sitt utlåtande 2010/11:UU9 grönboken EU:s utvecklingspolitik till stöd för en socialt integrerande tillväxt och en hållbar utveckling – Att göra EU:s utvecklingspolitik effektivare (KOM(2010) 629).

Mot bakgrund av det ovan anförda och utifrån genomförda föredragningar föreslår utrikesutskottet att redogörelse till riksdagen 2009/10:RRS12 Riksrevisionens styrelses redogörelse om Sidas insatser för stöd till kapacitetsutveckling läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2009/10:RRS12 Riksrevisionens styrelses redogörelse om Sidas insatser för stöd till kapacitetsutveckling.