

Utrikesutskottets betänkande 2022/23:UU8

Riksrevisionens granskning om Sidas val av samarbetspartner och biståndsform

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse om de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har presenterat i rapporten Sidas val av samarbetspartner och biståndsform (RiR 2021:28).

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Behandlade förslag

Skrivelse 2022/23:16 Riksrevisionens rapport om Sidas val av samarbetspartner och biståndsform.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens granskning.....	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Skrivelsen.....	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:16 till handlingarna.

Stockholm den 23 februari 2023

På utrikesutskottets vägnar

Aron Emilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Aron Emilsson (SD), Morgan Johansson (S), Magdalena Thuresson (M), Alexandra Völker (S), Linnéa Wickman (S), Ann-Sofie Alm (M), Håkan Svenneling (V), Magnus Berntsson (KD), John E Weinerhall (M), Stefan Olsson (M), Yasmine Eriksson (SD), Katarina Tolgfors (M), Azra Muranovic (S), Adnan Dibrani (S), Anna Lasses (C), Janine Alm Ericson (MP) och Martin Melin (L).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2022/23:16 Riksrevisionens rapport om Sidas val av samarbetspartner och biståndsform.

Den 31 januari 2023 fick utskottet en föredragning om granskningen av riksrevisor Helena Lindberg. Den 9 februari 2023 gav statssekreterare Diana Janse, Utrikesdepartementet och överdirektör Marie Ottosson, Sida föredragningar om granskningen och skrivelsen.

Bakgrund

Riksrevisionen överlämnade granskningsrapporten Sidas val av samarbetspartner och biståndsform (RiR 2021:28) till riksdagen den 27 april 2022, enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. Syftet med granskningen har varit att granska om regeringen och Sida har skapat förutsättningar för effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av svenskt bistånd.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 12 maj 2022. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelsen Riksrevisionens rapport om Sidas val av samarbetspartner och biståndsform (skr. 2022/23:16) den 10 november 2023.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har presenterat i rapporten Sidas val av samarbetspartner och biståndsform (RiR 2021:28)

Utskottets överväganden

Riksrevisionens granskning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionens granskning fokuserar på om regeringen och Sida har skapat förutsättningar för effektiva val av samarbetspartner och biståndsformer i genomförandet av svenskt utvecklingssamarbete. Riksrevisionens iakttagelser baseras på strategier som började gälla mellan 2014 och 2018. Granskningen har genomförts mot bakgrund av att Sida förmedlar en betydande del av Sveriges internationella bistånd, 26,2 miljarder kronor 2020. Merparten av medlen finansierar biståndsinsatser som utförs av andra aktörer i partnerskap med Sida. Sidas val av samarbetspartner är därmed centrala för hur biståndsmedlen används och vad de förväntas uppnå för resultat.

Granskningen visar att Sidas interna styrning och stöd i huvudsak främjar effektiva val. Men Sida har inte varit tillräckligt tydliga med vilka vägval och prioriteringar de har gjort för att bidra till att nå uppsatta mål. Det går därför inte att följa hur Sida har bedömt att de valda insatserna skulle vara de mest effektiva för att bidra till att nå målen. Granskningen visar också att regeringens styrning genom strategier i huvudsak ger Sida möjligheter att anpassa genomförandet av strategier till kontexten. Men strategierna bör bli tydligare och mer fokuserade, så att Sida får bättre förutsättningar att göra effektiva val.

Riksrevisionen pekar på att regeringen delegerar merparten av ansvaret till Sida för att besluta om vilka insatser och samarbetspartner som ska få stöd. Detta sker genom att regeringen beslutar om strategier som anger mål för vad som ska uppnås. Riksrevisionen menar att myndighetens val av samarbetspartner därmed är centrala för hur biståndsmedlen används och vilket resultat de förväntas uppnå. Riksrevisionen konstaterar att Sidas interna styrdokument sedan 2018 fastställer att ansvariga enheter på myndigheten ska ta fram förändringsteorier som dels redogör för övergripande vägval och vad som ska prioriteras inom ramen för gällande strategi, dels vägleder val av insatser.

Riksrevisionen anser mot bakgrund av iakttagelserna att Sida inte har varit tillräckligt tydliga med vilka vägval och prioriteringar som görs inom ramen för strategierna. Riksrevisionen noterar att Sida i beredningar och beslut motiverar hur en insats är relevant i förhållande till de strategimål som insatsen ska bidra till. Dock anser Riksrevisionen att det är svårt att följa vilka överväganden som lett fram till att en viss insats har valts. Riksrevisionen

anser också att bristande dokumentation försvårar möjligheterna för Sida att följa upp och dra lärdomar av myndighetens val av samarbetspartner och biståndsformer för att ta med det i det framtida arbetet.

Granskningen visar samtidigt att det kan finnas förklaringar till att Sidas vägval och prioriteringar har varit otydliga. Här pekar Riksrevisionen på att Sida först 2018 införde krav på att redovisa vägval och prioriteringar i form av förändringsteorier. Det innebär att Sida hade operationaliserat flera av strategierna som nu undersökts innan kravet på att ta fram förändringsteorier började gälla. En annan förklaring kan enligt Riksrevisionen vara att myndigheten varit tvungen att bygga upp kunskap om hur förändringsteorier ska tas fram. Riksrevisionen pekar också på att regeringens strategier innehåller flera stödområden och många mål, vilket kan försvåra för myndigheten att göra prioriteringar och att ta fram ändamålsenliga förändringsteorier.

Riksrevisionen pekar vidare på att det sällan framgår hur Sida beaktar tidigare resultat och lärdomar när nya insatser ska beredas. Enligt Riksrevisionen framgår detta dock tydligare i fråga om insatser som är fortsättningar på tidigare insatser. Riksrevisionen konstaterar att den styrning som sker via strategier ger Sida flexibilitet och möjlighet att anpassa genomförandet, men att strategierna är omfattande och innehåller många styrsignaler, vilket försvårar för myndigheten att operationalisera en strategi. Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att regeringens styrning är otydlig och inte tillräckligt strategisk. Riksrevisionen bedömer att det kan finnas ett samband mellan Sidas otydlighet när det gäller ändamålsenliga vägval och prioriteringar, å ena sidan, och strategiernas bredd och många beståndsdelar, å andra sidan. Riksrevisionen anser att det ibland skapas en osäkerhet om vilket område regeringen prioriterar när strategierna anger att verksamheten ska bidra till flera tematiska områden samtidigt. Riksrevisionen pekar också på att strategier som är breda och innehåller många mål tenderar att medföra att Sida väljer många och specifika insatser för att säkerställa att verksamheten svarar mot angivna mål. Här menar Riksrevisionen att det finns risk för att Sidas insatser genomförs isolerat, vilket kan göra att myndighetens verksamhet upplevs som spretig.

Riksrevisionen anser att färre och mindre specifika mål skulle möjliggöra för Sida att anpassa genomförandet av strategier efter egen analys, vilket även skulle skapa möjligheter för myndigheten att göra insatser som bättre hänger ihop och ömsesidigt förstärker varandra. Här bedömer Riksrevisionen även att Sidas förvaltningsresurser skulle kunna användas mer effektivt.

Slutligen menar Riksrevisionen att ett minskat antal mål i strategierna och avgränsade tematiska stödområden skulle öka förutsättningarna för Sida att göra effektiva val och också göra regeringens styrning mer tydlig och strategisk. Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Sida:

- Säkerställ att den interna styrningen följs så att förändringsteorier framgår av de årliga strategiplanerna.

- Se till att redovisa och motivera de övergripande vägval och prioriteringar som görs för att bidra till strategiernas mål och uppdatera förändringsteorierna löpande, t.ex. utifrån förändringar i kontexten eller nya lärdomar.
- Säkerställ att lärdomar från tidigare insatser tas tillvara, särskilt vid val av nya samarbetspartner och biståndsformer.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att säkerställa tydligare och mer fokuserade strategier genom att ange tematiskt avgränsade stödområden, begränsa antalet mål och formulera målen på övergripande nivå.

Skrivelsen

Regeringen fastslår i skrivelsen att det är angeläget att myndighetens arbetsformer är utformade på ett sätt som säkerställer full transparens och spårbarhet i myndighetens processer, vägval och beslut. I det arbetet är Riksrevisionens granskning av Sidas val av samarbetspartner och biståndsform ett relevant underlag.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Sidas interna styrning i huvudsak ger myndigheten förutsättningar att välja samarbetspartner och biståndsform för att nå uppsatta mål. Regeringen bedömer emellertid att det kan finnas skäl att prioritera vissa styrsignaler. Regeringen avser att rikta om biståndet och utveckla de strategier som styr biståndets genomförande. Riksrevisionens rekommendationer kommer att vara en viktig utgångspunkt i detta arbete.

Regeringen noterar också att Sida, redan innan Riksrevisionen gjorde sin granskning, enligt Sida, infört ett dokumentationskrav när det gäller operationalisering av strategier och förändringsteorier för att trygga att myndighetens vägval är underbyggda samt att prioriteringar och vägval finns belagda. Sida har, i synpunkter som lämnats, bland annat pekat på förtydliganden som gjorts i myndighetens mallar och interna anvisningar för strategiplaner.

Regeringen noterar vidare att Sida redan i dag använder lärdomar och erfarenheter från tidigare val av samarbetspartner men att de nu ser över hur lärdomar och erfarenheter kan dokumenteras på ett tydligare sätt.

Regeringen konstaterar även att Riksrevisionen anser att strategierna är omfattande och innehåller många styrsignaler, vilket Riksrevisionen menar försvårar Sidas genomförande. Riksrevisionens granskning visar att det kan finnas en målkonflikt mellan å ena sidan en hög grad av flexibilitet och å andra sidan förmåga att prioritera och fokusera verksamheten.

Sammantaget bedömer regeringen att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer utgör ett relevant underlag i regeringens arbete med att utveckla styrningen och uppföljningen av biståndet.

Regeringen följer i den löpande myndighetsdialogen upp Sidas utveckling av den interna styrningen av processer, vägval och prioriteringar. Regeringen förutsätter att Sida fortsätter med ständiga förbättringar för att åstadkomma

effektiva val och arbetsformer som är utformade på ett sätt som säkerställer full transparens och spårbarhet i myndighetens processer, vägval och beslut. Sida har redan före granskningen påbörjat ett arbete med att utveckla sina interna styrdokument när det gäller operationalisering av strategier och förändringsteorier.

Regeringen kommer att rikta om biståndspolitiken. Den ska präglas av transparens, nytänkande och en balans mellan långsiktighet och flexibilitet. Biståndet ska fokusera på kvalitet, resultat och effektivitet. Mot den bakgrunden avser regeringen att förenkla, förtydliga och effektivisera styrningen och uppföljningen av biståndet. Inom ramen för det arbetet kommer regeringen att utgå bl.a. från Riksrevisionens rekommendationer.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har vid flera tillfällen betonat vikten av att biståndsmedel används effektivt, och att de insatser som görs bidrar till att uppfylla det mål för utgiftsområde 7 som riksdagen har fastställt: att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Kravet på effektivitet i hanteringen av biståndsmedel gäller inte bara de som utför insatserna eller mottagande länder och organisationer, utan även det sätt på vilket resurserna fördelas, hanteras och följs upp i Sverige. Utskottet välkomnar därför Riksrevisionens granskning.

Utskottet noterar att granskningen visar att Sidas interna styrning och stöd i huvudsak främjar effektiva val. Som framgår ovan anser dock Riksrevisionen att förbättringar kan göras när det gäller såväl Sidas verksamhet som regeringens riktlinjer och strategiarbete.

Utskottet noterar att regeringen i skrivelsen anger att den kommer att rikta om biståndspolitiken. I det sammanhanget kommer den att förenkla, förtydliga och effektivisera styrningen och uppföljningen av biståndet. Utskottet välkomnar att regeringen avser att använda Riksrevisionens granskning i det arbetet och förutsätter att åtgärderna, liksom resultatet av dem, kommer att redovisas för riksdagen på lämpligt sätt. Utskottet noterar att statssekreterare Diana Janse, vid sin föredragning för utskottet, angav att regeringen i samband med framtagandet av reformagendan kommer att konsultera flera parter, däribland riksdagens partier.

Utskottet avser att återkomma till frågor om internationellt utvecklingsbistånd i betänkande 2022/23:UU6 baserat på motioner från allmänna motionstiden 2022/23.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2022/23:16 till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:16 Riksrevisionens rapport om Sidas val av samarbetspartner och biståndsform.