



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående UD och Sida i utvecklingssamarbetet

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört om regeringens och Sidas roller i det bilaterala utvecklingssamarbetet och som redovisas i granskningsrapporten (RiR 2004:10) *Bistånd via ambassader* skall överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse.

Med hänsyn till de betydande och i framtiden ökande belopp som hanteras inom ramen för utvecklingssamarbetet och de principiella frågor som uppmärksammas i granskningen bör den enligt styrelsens mening ha ett betydande intresse för riksdagen. Riksrevisionen riktar kritik mot regeringens och Regeringskansliets styrning och uppföljning av utvecklingsbiståndet samt pekar på brister i redovisningen av kostnaderna för att administrera biståndet. Det finns också enligt granskningen oklarheter i ansvarsförhållandena på de integrerade utlandsmyndigheterna.

Styrelsen anser i likhet med Riksrevisionen att en översyn bör göras av formerna för styrningen av verksamheten utifrån förvaltningspolitiska och förvaltningsrättsliga synpunkter. Styrelsen anser också att mål- och resultatsstyrningen av Sida och de integrerade utlandsmyndigheterna bör ses över och att de nuvarande formerna för finansiering bör prövas.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	10

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 24 augusti 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Karl-Göran Biörsmark (fp).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas roller i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Granskningens fokus ligger på de integrerade utlandsmyndigheterna. Resultatet redovisas i rapporten (RiR 2004:10) *Bistånd via ambassader*. Granskningen inleddes vid Riksrevisionsverket och gällde initialt endast Sida och dess operativa verksamhet vid de integrerade utlandsmyndigheterna (IUM). Efter Riksrevisionens bildande den 1 juli 2003 vidgades granskningen till att även gälla regeringens och Regeringskansliets styrning av utvecklingssamarbetet och samordningen av Sidas och IUM:s verksamhet.

Riksdagen har beslutat att biståndet på sikt skall bli en procent av bruttonationalinkomsten. Detta innebär att anslagen till det internationella utvecklingssamarbetet årligen växer med miljardbelopp. År 2003 uppgick anslaget till 17 miljarder, år 2004 till 19,8 miljarder och beräknas år 2005 öka till 20,8 miljarder kronor.

Regeringen och Sida är ansvariga för förvaltningen av det växande biståndet som till stor del hanteras via svenska ambassader. Riksrevisionen har granskat den styrning och de förutsättningar som regeringen och Sida ger de integrerade utlandsmyndigheterna att bedriva effektiv förvaltning av det länderdestinerade (bilaterala) biståndet. Biståndsanslagen skall omsättas till insatser i enlighet med svenska biståndspolitiska mål och mottagarlandets behov.

För att hantera den ökande biståndsvolymen har Sida lagt fast ett antal strategiska prioriteringar: Arbetet med fattigdomsbekämpning kommer att fokuseras ytterligare, ökad fältorientering av Sidas organisation samt effektivare biståndsformer som minskar kraven på administration.

Riksrevisionens granskning tar sin utgångspunkt i riksdagens beslut om biståndsmål och integration vid utlandsmyndigheterna samt regeringens landstrategier. Riksrevisionen har granskat de styrverktyg och processer som regeringen, Regeringskansliet/UD och Sida tillämpar för att i IUM:s verksamhet få genomslag för strategiska prioriteringar som syftar till att med en ökad fältorientering generera biståndsinsatser som leder till kostnadseffektiv förvaltning.

Granskningens frågor

- Harmonierar regeringens/Regeringskansliets och Sidas styrning av IUM med riksdagens beslut om integrering av utlandsmyndigheter och med gällande förvaltningsrättsliga principer?

- Finns det brister i regeringens och Sidas strategiska styrning av utvecklingssamarbetet vid de integrerade utlandsmyndigheterna?
- Främjar roll- och ansvarsfördelningen mellan IUM och andra aktörer en generering av insatser som överensstämmer med Sidas strategiska prioriteringar?
- Har Regeringskansliet och Sida givit ändamålsenliga organisatoriska och administrativa förutsättningar för utvecklingssamarbetet vid IUM?

Granskningen inriktas på regeringens och Sidas beslut för styrning av bilateralt utvecklingssamarbete i samverkan med mottagarländer och andra givare. Granskningen försöker inte utvärdera i vad mån enskilda biståndsinsatser har uppnått sina syften.

Exempel på iakttagelser

Avtal är felaktig form för styrning av IUM

UD och Sida har genom samverkansavtal sökt genomföra riksdagens beslut om integration. Riksrevisionen ifrågasätter avtal som form för att reglera hur verksamheten skall ledas och bedrivas vid IUM.

Riksrevisionen understryker att föreskrifter har en specifik tvingande status och styrkraft och grundas på regeringsbeslut eller författning. Det är ur förvaltningsrättslig synpunkt uteslutet att använda avtal för att reglera myndighetsutövning. Detta följer av legalitetsprincipen. Riksdagens beslut om integrering har inneburit former för samverkan mellan UD och Sida som reglerats i avtal, dvs. genom ett förvaltningsrättsligt felaktigt förfarande.

För de omvandlade ambassaderna har UD och Sida slutit avtal om bl.a. arbets- och kostnadsfördelning. Riksrevisionen ifrågasätter att UD och Sida genom avtal begränsat ambassadörens uppgifter såsom de framgår av instruktionen för utrikesrepresentationen. Riksrevisionen ifrågasätter även avseende kostnadsdelning att UD och Sida reglerat denna i avtal. Att i avtal besluta att UD och Sida skall betala för varandras tjänster är enligt Riksrevisionen ett förvaltningsrättsligt felaktigt förfarande.

Den övergripande styrningen kan utvecklas

Riksdagen styr utvecklingssamarbetet genom att besluta om övergripande biståndspolitiska mål och anslå medel för både multilaterala och bilaterala ändamål. Regeringskansliet genom UD och Sida genomför strategisk och operativ styrning av den bilaterala biståndsverksamheten, som i ökande utsträckning hanteras vid utlandsmyndigheterna. Land- och regionstrategier är grundläggande styrinstrument i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Strategierna utarbetas av Sida och beslutas av regeringen.

Den översyn av mål- och resultatstyrning av Sida som gjordes under år 2000 resulterade i en modell som inte medgav en sammanhållen bedömning av mål och budget samt resultat och kostnader.

I regleringsbrevet för år 2004 skiftar fokus i styrningen från verksamhetsgrenar till land och region. Verksamhetsinriktade anslagsposter och verksamhetsgrenar kvarstår dock på ett antal områden. Riksrevisionen anser att de införda förändringarna har förbättrat förutsättningarna för mål- och resultatstyrningen av Sida. För att uppnå ökad resultatorientering i styrningen av utvecklingssamarbetet återstår emellertid en rad problem att lösa. Bland annat har regeringen inte formulerat mål för ett antal av Sidas verksamhetsgrenar.

Ändringarna i regleringsbrevet innebär vidare att återsrapporteringens utformning påverkas. De innebär bl.a. att identifierade brister i landstrategier avseende metoder och data för att bedöma resultat på olika nivåer måste åtgärdas. Granskningen har funnit att strategierna brustit i fråga om koppling mellan slutsatser i land- och resultatanalys å ena sidan och förslagen till strategi å den andra sidan.

Låsningar i finansieringen av fältverksamheten

Sida har under de senaste åren genomfört en tydlig expansion av sin fältverksamhet. Samtidigt som antalet utsända har ökat har också antalet länder med Sidarepresentation ökat. Detta betyder att fältorganisationen snarare har breddats än förstärkts. Konsekvensen av detta är att det finns risk för att viss typ av kompetens inte räcker till för att klara alla arbetsuppgifter i fält. Till exempel har omfattningen av den s.k. basbemanningen som sköter administrativa uppgifter i princip varit konstant de tre senaste åren.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Sida fått tillämpa en för statsförvaltningen udda form för finansiering av tjänster i fält. I normalfallet använder myndigheter ett förvaltningsanslag för myndighetens personalkostnader. Sida har dock fått tillstånd att använda sakanslag för att finansiera tjänster vid IUM. Enligt Riksrevisionen är det att föredra om problemen med de låsningar som nuvarande anslagskonstruktion ger kan lösas inom ramen för gällande principer för myndighets- och sakanslag för svensk statsförvaltning i övrigt. Oavsett vilken anslagsform som väljs för finansiering av fältpersonal bör denna gå hand i hand med ökade krav på rapportering av kostnader för administration och transaktion samt bättre kvantitativt underlag för bedömning av produktivitet.

Oklar bild över resursåtgången i olika delar av biståndsprocessen

För att ge en översiktlig bild över vilka resurser som åtgår i utvecklingssamarbetet har Riksrevisionen i granskningen undersökt kostnader för fält och hemmakontor samt hur personalen är fördelad. Under perioden 1998–2002 har både kostnaderna för fältet och för Sida i Stockholm ökat. Samtidigt

har antalet utsända i fält ökat medan antalet anställda vid Sida-S har minskat något.

Analysen av kostnaderna för IUM i relation till utfallet per land visar också på att denna kvot har ökat på senare år. Kostnaden per utbetald biståndskrona blir således högre i dessa fall. Det saknas information om resursåtgången i olika delar av biståndsprocessen. Sida tillämpar inte tidredovisning och det går därmed inte att säga vilka förvaltningskostnader som är förknippade med olika former av stöd. Det finns exempelvis inte någon information om hur mycket beredningsprocessen för olika typer av stöd kostar, trots att detta torde vara en av de mer resurskrävande delarna.

Fördelning av resurser för sakfrågor och administration vid IUM är inte optimal

Mot bakgrund av starkt ökande biståndsanslag samt att IUM tillförs ökade resurser i samband med fältvisionen finner Riksrevisionen utifrån sina iakttagelser att det är angeläget att dimensionering av och innehåll i det administrativa stödet blir adekvat för att bidra till en effektivare sakverksamhet. Resurs- och kapacitetsbalansen mellan sak- och administrativ personal framstår som ett problemområde.

Riksrevisionens iakttagelser indikerar att den rådande dimensioneringen för ekonomiadministrativt stöd till uppföljning och kvalitetsutveckling av programverksamhet sviktar. Den s.k. basbemanningen som sköter de administrativa uppgifterna har i stort sett varit densamma de senaste tre åren medan sakpersonal och biståndsvolym ökat markant. Sida har strategiska ambitioner att rationalisera insatsportföljer och minska transaktionskostnader. Detta kräver administrativ kapacitet att ta fram och säkerställa kvaliteten i underlag i syfte att följa upp och mäta insatser i termer av kostnadseffektiv insatsförvaltning samt effektivare resursutnyttjande för IUM som helhet.

Rekommendationer

Avseende regeringen och Regeringskansliet/Sida

Styr IUM i förvaltningsrättsligt korrekta former

Regeringen/Regeringskansliet bör se över vilka delar som eventuellt kan regleras i avtal och vilka som måste regleras i författning eller särskilda beslut.

Ge kostnadsdelningen en förvaltningsrättslig grund

Instruktionen för utrikesrepresentationen ger inte grund för att UD ålägger Sida att betala del av beskickningschefens lön. Om kostnadsdelning anses nödvändig i framtiden bör regeringen besluta om detta.

Ge mål- och ekonomistyrning en gemensam struktur för en förbättrad resultatrapportering

Målstrukturen i regleringsbrevet för år 2004 ger bättre förutsättningar för Sidas verksamhet och tydligare rapportering till riksdagen. Regeringen bör dock formulera mål för verksamhetsgrenar som saknar sådana. Enligt regleringsbrevet skall Sida värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot målet för Sveriges internationella utvecklingsarbete. Regeringen bör tydliggöra hur denna åiterrapportering skall vara utformad.

Regleringsbrevet 2004 skapar förutsättningar för att landstrategierna kan få en större roll för åiterrapportering av resultat inom respektive verksamhetsgren. UD bör i utvecklingen av det nya planeringsinstrumentet klargöra hur åiterrapportering skall ske gentemot de mål som formuleras i landstrategin.

Se över anslagsindelningen för finansiering av biståndsförvaltningen

Regeringen bör se över nuvarande system med förvaltnings- och sakanslag till Sida. Översynen bör inom ramen för gängse principer för förvaltnings- och sakanslag ge tillräcklig flexibilitet för finansiering av fälttjänster och ge utrymme för kostnadsneutralitet i val mellan Sidapersonal och konsulter.

Avseende Sida*Förbättra metoder för att följa insatsportföljernas utveckling*

Sida bör vidareutveckla sina metoder för att analysera frigjort finansiellt utrymme i landallokeringen och följa insatsportföljernas sammansättning. Sida bör använda centralmått som är bättre anpassade till insatsportföljens spridning.

Redovisa resursåtgång och produktivitet i olika delar av bistandsprocessen

Sida bör införa tidredovisning för att mäta resursåtgången avseende personal i olika delar av bistandsproduktionen. Sådan redovisning kan identifiera kostnadsdrivande faktorer och visa om Sida de facto lyckas minska transaktionskostnader och andra förvaltningskostnader för olika insatstyper. Enligt förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:606, 3 kap. 2 §) skall det framgå av resultatredovisningen hur verksamhetens kostnader fördelar sig på de verksamhetsgrenar som regeringen har beslutat. För en tillförlitlig fördelning av verksamhetens kostnader krävs en löpande tidredovisning.

Jämför kostnader för olika alternativ i en ökad fältorientering av Sida

Sida bör göra explicita kostnadsberäkningar för utsända (2–3 ggr dyrare än hemmabaserade) och ställa detta mot förväntad nytta och alternativet att anställa lokala handläggare.

Sida bör bedöma huruvida utlokaliserade enheter i form av subkontor rimmar med statsmakternas beslut och Sidas primära roller i biståndet – att

vara finansiär och engagerad mäklare. Att kanalisera det ämnesspecifika stödet via en likasinnad givare eller ett FN-organ bör ingå när Sida överväger de sakliga och kostnadsmässiga konsekvenser av s.k. ämnessekretariat.

Se generering av insatser som ett led i den strategiska planeringen

Sida bör testa föreslagna insatser inte bara utifrån gängse kriterier i sak utan också i vad mån insatsen kan förväntas främja en mer kostnadseffektiv förvaltning. Sida bör vid beslutsdelegering till IUM tillämpa kriterier som syftar till att minska risken för att mindre insatser arbets- och volymmässigt sett blir ”gökungar” i insatsportföljen. Sidas projektkommitté bör i ett tidigare skede bidra till vilka policyfrågor och villkor som IUM bör driva i dialogen med samarbetslandet och andra givare i processen att utveckla sektorprogramstöd.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter inom området effektivitetsrevision kan ge anledning till. Styrelsen har mot denna bakgrund funnit att slutsatserna i den granskning som Riksrevisionen genomfört av regeringens och Sidas roller i det bilaterala utvecklingssamarbetet skall överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning därtill särskilt framhålla följande.

Den svenska biståndsvolymen skall enligt riksdagens beslut växa och på sikt uppgå till en procent av bruttonationalinkomsten. Regeringen och Sida ansvarar för förvaltningen av det svenska utvecklingssamarbetet, som till stor del hanteras via svenska ambassader. Sida hanterar för närvarande årligen ca 15 miljarder kronor för utvecklingssamarbetet, varav ca 550 miljoner kronor är anslag för att administrera biståndet. Riksdagen beslöt år 1993 att Sidas biståndskontor och utrikesrepresentationen skulle integreras.

Riksrevisionen pekar i rapporten på att området från förvaltningssynpunkt är mycket komplext med ett stort antal aktörer i många länder. Dessutom framhålls att effekter av utvecklingssamarbetet ofta kan ses först på lång sikt. Riksrevisionen har granskat regeringens styrning och Sidas operativa handläggning och förvaltning av det bilaterala utvecklingssamarbetet med fokus på de s.k. integrerade utlandsmyndigheterna. Granskningen söker inte utvärdera i vad mån enskilda biståndsinsatser uppnått sina syften.

Med hänsyn till de betydande och i framtiden ökande belopp som administreras inom ramen för utvecklingssamarbetet samt de principiella frågor som uppmärksammas i rapporten bör slutsatserna av granskningen enligt styrelsens mening överlämnas till riksdagen. Riksrevisionen riktar kritik mot regeringens och Regeringskansliets styrning och uppföljningen av utvecklingsbiståndet samt pekar på brister i redovisningen av kostnaderna för att administrera biståndet. Det finns också enligt granskningen oklarheter i ansvarsförhållandena på de integrerade utlandsmyndigheterna. Riksrevisionen ifrågasätter i sammanhanget avtal som form för att reglera hur verksamheten skall ledas och bedrivas vid de integrerade utlandsmyndigheterna.

Styrelsen vill mot denna bakgrund understryka vikten av att styrningen och regleringen av biståndsverksamheten sker i förvaltningspolitisk och förvaltningsrättslig synvinkel riktiga former. Styrelsen anser därför i likhet med Riksrevisionen att regeringen bör göra en översyn av vilka delar av verksamheten som kan regleras i avtal och vilka som måste regleras i författning eller genomföras via särskilda beslut.

Styrelsen delar även Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör se över mål- och resultatstyrningen för Sida och de integrerade utlandsmyndigheterna. Därigenom kan enligt styrelsen förutsättningar skapas för att förse riksdagen med en fördjupad resultatrapportering. Styrelsen anser vidare i

likhet med Riksrevisionen att regeringen bör pröva den nuvarande anslagsindelningen för finansieringen av biståndsförvaltningen mot bakgrund av gällande principer för fördelningen mellan sakanslag och förvaltningsanslag. Det är enligt styrelsen viktigt att riksdagen markerar principen att sakanslag inte skall användas till förvaltningsändamål.