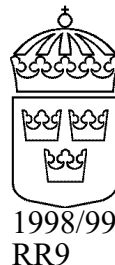


Förslag till riksdagen 1998/99:RR9

Riksdagens revisorers förslag angående Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet



1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av utvecklingssamarbetet. Granskningen har i huvudsak omfattat det bilaterala utvecklingssamarbetet och inriktats på frågor om hur biståndet styrs, genomförs, samordnas och följs upp. Särskilt har anslagsformerna och medelstilldelningen, Sidas förvaltningsbistånd, utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer samt samarbetet med EU granskats.

Under granskningen har ett omfattande intervjuarbete genomförts, främst med företrädare för Sida och Regeringskansliet. Intervjuer har även gjorts med företrädare för enskilda organisationer, Europeiska kommissionen, EU:s kontor för humanitärt bistånd, ECHO (European Community humanitarian office) samt Europeiska revisionsrätten. Vidare har utfrågningar ägt rum med generaldirektör Bo Göransson, Sida, statssekreterare Mats Karlsson, Utrikesdepartementet, samt statssekreterare Peter Lagerblad, Finansdepartementet.

Anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete uppgår till ca 7,3 miljarder kronor för år 1999. Det är svårt att isolera och därmed bedöma effekterna av de svenska biståndsinsatserna i förhållande till andra insatser. Insatsernas effekter påverkas av en rad faktorer, exempelvis den politiska utvecklingen i ett land, faktorer som på förhand kan vara svåra att överblicka. Ytterligare en svårighet sammanhänger med möjligheten att förena målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå och samtidigt uppvisa en hög effektivitet på kort sikt. Detta kallas ofta biståndets paradox, dvs. biståndet är minst effektivt där det behövs mest och fungerar bäst där det behövs minst. Utifrån dessa allmänna utgångspunkter blir betydelsen av att utveckla formerna för styrning, samordning, uppföljning och utvärdering viktig.

Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten 1998/99:2 Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och uppföljning av biståndet. Rapporten återfinns som bilaga 1 till denna skrivelse. Rapporten har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren finns i bilaga 2.

I det följande redovisar revisorerna sina slutgiltiga överväganden med anledning av granskningen.

2.1 Styrning

Rapporten

Det bilaterala utvecklingssamarbetet har allmänna främjande- och inriktningsmål. I rapporten har revisorerna konstaterat att det utifrån dessa mål är svårt att följa upp, mäta effekter och utvärdera verksamheten. Regeringen styr verksamheten dels genom den ordinarie ettåriga budgetprocessen, dels genom den s.k. landstrategiprocessen. Styrningen skiljer sig åt bl.a. vad gäller formerna för återrapportering. I den ordinarie budgetprocessen har inte nedbrutna och kvantifierbara mål angivits. Detta medför att regeringens resultatbedömning i budgetpropositionen av såväl det totala biståndet som bedömningar av olika verksamhetsgrenar tenderar att bli generell och oprecis. Verksamhetsområdet Internationellt utvecklingssamarbete är i regleringsbrevet för Sida indelat i nio verksamhetsgrenar, bl.a. mänskliga rättigheter och demokratisk samhällsstyrning, enskilda organisationer och ekonomiska reformer.

Revisorerna anser att regeringen bör tydliggöra kopplingen mellan de instrument som står till förfogande i styrningen av utvecklingssamarbetet. Detta inkluderar frågan om regleringsbrevets roll och verksamhetsgrenarnas betydelse i styrningsprocessen. Vidare bör regeringen utveckla formerna för hur resultatet av biståndsinsatserna lämpligen återrapporteras. Regeringen bör därvid utveckla ett system för styrning av utvecklingssamarbetet som tillgodoser såväl regeringens som Sidas önskemål om formerna för återrapportering.

Revisorerna har också uppmärksammat att regeringens efterfrågan på resultatinformation från Sida är stor. Återrapporteringskraven i regleringsbrevet bör enligt revisorerna begränsas till grundläggande resultatinformation som visar hur väl Sida genomfört sina uppgifter.

Remissinstanserna

Utrikesdepartementet (UD) anger att Sida och UD i 1999 års regleringsbrev givits ett gemensamt uppdrag att under år 1999 se över resultatstyrningen av Sidas verksamhet, inklusive samordningen mellan existerande styrinstrument i syfte att precisera mål, prestationer och återrapportering. Arbetet har påbörjats och resultatet förväntas under hösten 1999.

Sida instämmer i revisorernas påpekande att regeringens återrapporteringskrav från Sida är omfattande och att återrapporteringen bör begränsas till information som verkligen är efterfrågad.

Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) borde det vara av intresse att närmare studera vilka faktiska målkonflikter som uppträder och vilka mål som då har företräde. Revisorerna berör dock inte denna konflikt i rapporten. Vidare anger verket att det är viktigt att regeringen tar sin roll som beställare av information på allvar. ESV vill samtidigt understryka skillnaden i behovet av information, dels för regeringens styrning av myndigheten, dels för information riktad till riksdagen. Perspektiven måste få genomslag bl.a. i hur

resultatinformation beställs. Det är betydelsefullt att regeringen utarbetar en strategi för resultatinhämtning inom biståndsområdet. Vidare ifrågasätter ESV om den nuvarande indelningsgrunden för verksamhetsgrenar är logisk och heltäckande.

Revisorernas överväganden

Formerna för styrning av utvecklingssamarbetet utgör en viktig del för att öka effektiviteten i svenskt bistånd. Riksdagens revisorer välkomnar därför det arbete som regeringen påbörjat i 1999 års regleringsbrev för Sida, där Sida tillsammans med Utrikesdepartementet får i uppgift att se över resultatstyrningen av Sidas verksamhet, inklusive samordningen mellan existerande styrinstrument. Syftet är att precisera mål, prestationer och återrapportering i kommande regleringsbrev. Resultatet av arbetet förväntas under hösten 1999. Revisorerna förutsätter att detta arbete även inkluderar frågan om ändamålsenligheten i nuvarande indelningsgrund för verksamhetsgrenar. Vidare föreslår revisorerna att regeringen återkommer till riksdagen med information om resultatet av arbetet.

Enligt Ekonomistyrningsverket borde eventuella målkonflikter inom biståndet närmare studeras. Riksdagens revisorer har i sin rapport inte särskilt behandlat denna fråga men utgår ifrån att regeringen i sitt pågående arbete med en översyn av mål och målstrukturer inom statlig verksamhet (den s.k. tvåårsöversynen) kommer att beakta sådana eventuella konflikter.

Revisorerna har uppmärksammat att regeringens efterfrågan på resultatinformation från Sida är omfattande. Återrapporteringskraven i regleringsbrev till myndigheterna bör begränsas till sådan information som kan förväntas besvara grundläggande frågor om hur väl myndigheten utför sina uppgifter, information som är viktig för att styra myndigheten och redovisa resultat till riksdagen. Revisorerna vill understryka regeringens ansvar som beställare av resultatinformation. Det är därmed av betydelse att regeringen utarbetar en strategi för inhämtning av resultatinformation inom biståndsområdet. En sådan strategi bör, i likhet med vad ESV föreslagit, innehålla vilken typ av information regeringen behöver i olika situationer, vem det är som kan ta fram informationen samt när och i vilken form detta bör göras. I en sådan strategi bör exempelvis klargöras vilka olika typer av underlag (regleringsbrev, årsredovisning, landstrategirapporter, utvärderingsrapporter m.m.) som kan tillgodose behoven av en god informationsförsörjning.

Revisorerna föreslår

- att regeringen återkommer till riksdagen med information om resultatet av arbetet med att utveckla styrningen som inlets genom uppdraget i 1999 års regleringsbrev till Sida,
- att regeringen utarbetar en strategi för inhämtande av resultatinformation inom biståndsområdet.

Rapporten

Reservationerna på anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete har under en lång period varit omfattande. För åren 1996 och 1997 uppgick de till ca 30 % av disponibla medel (ingående reservationer och anvisat anslag). För år 1997 motsvarade det ca 3,7 miljarder kronor. För år 1998 påverkades Sidas anslagsutnyttjande av den restriktion för verksamhetsområdet som regeringen aviserade i budgetförslaget för år 1999.

Genom att utbetalningstakten i biståndsprojekten ofta är lägre än vad som har överenskommit i avtal, stämmer sällan prognoserna med utfallet. Revisorererna har noterat att Utrikesdepartementet ställt sig positivt till inrättandet av en prognosgrupp rörande internationellt utvecklingssamarbete.

Det finns ingen enkel förklaring eller något entydigt mönster som visar varför reservationer uppkommer. Förklaringar anges ofta på en generell nivå. Exempel på sådana förklaringar är biståndets ändrade inriktning och förse- ningar på grund av en rad på förhand svårbedömda faktorer. Minskade reser- vationer anges bl.a. bero på ökad effektivitet i genomförandet av insatserna. Enligt revisorererna förefaller det även finnas ett visst samband mellan förvalt- ningens storlek och reservationernas omfattning. Det medför att personal- minskningar med minskad planeringskapacitet som följd tenderar att öka reservationerna. Under åren 1995–1997 minskade antalet anställda vid Sida. Sedan ett par år tillbaka har ett arbete för att minska reservationerna inletts. Revisorererna har föreslagit att regeringen ytterligare analyserar orsakerna till såväl ökade som minskade reservationer. En viktig förutsättning för att kunna bedöma reservationernas omfattning och orsaker är att det går att följa utvecklingen på projektnivå. Detta förutsätter att Sida utvecklar formerna för finansiell uppföljning på projektnivå.

Sidas anslagssparande har trots genomförda besparingskrav och personal- minskningar ökat och uppgick år 1997 till drygt 130 miljoner kronor, dvs. drygt 30 % av anvisat anslag för förvaltning. I budgetförslaget för år 1999 har regeringen antagit att anslagssparandet kommer att minska med ca 15–20 miljoner kronor årligen. Revisorererna har utgått från att regeringen i kom- mande budgetförslag återkommer till riksdagen med en redovisning av Sidas anslagssparande.

Sidas möjlighet att via anslaget för biståndsverksamhet (reservationsansla- get) finansiera vissa administrativa förordnanden i fält har ifrågasatts. Dessa förordnanden går att hänföra till förvaltningsuppgifter och borde därmed belasta ramanslaget (anslaget för förvaltning). Revisorererna har förståelse för att det ibland kan finnas skäl att även använda sakanslag för vissa administ- rativa uppgifter. Gränserna för vilka kostnader inom biståndet som skall belasta sak- respektive förvaltningsanslag bör dock klargöras.

Revisorererna har även funnit brister i regeringens återrapportering av reser- vationerna för vissa år. För år 1999 har dock informationen förbättrats. Denna information är viktig för att riksdagen skall kunna bedöma hur mycket medel som är disponibla. Regeringens resultatinformation bör därför årligen innehålla uppgifter om reservationernas totala omfattning och utveckling samt oin-tecknade och in-tecknade reservationer.

I rapporten föreslog revisorerna att regeringen genomför en total översyn av anslagsstrukturen för utvecklingssamarbetet. En sådan översyn bör innehålla en förutsättningslös prövning av möjligheterna att låta såväl förvaltning som sakverksamhet belasta ramanslag. Regeringen angav i förslaget om statsbudget (prop. 1995/96:220) att det skulle vara möjligt för ytterligare några stora förvaltningsområden att övergå från att använda reservationsanslag till att i stället använda ramanslag. Detta förhållande gäller redan för flera stora förvaltningsområden såsom arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringsområdet. Åtaganden skulle då fastställas genom det bemyndigande som riksdagen ger regeringen och anslag skulle anvisas först när det faktiska behovet av medel uppstår.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser stöder revisorernas förslag om en total översyn av anslagsstrukturen inom utvecklingssamarbetet. Däremot råder olika uppfattningar bland remissinstanserna om lämpligheten av att låta sakverksamhet och förvaltningskostnader finansieras genom ramanslag. Sida förespråkar en prövning av möjligheten att låta kostnader för såväl förvaltnings- som sakverksamhet belasta ett och samma anslag. Ekonomistyrningsverket (ESV) avråder ifrån en sådan lösning. Verket förordar att antalet anslag utreds men påtalar att svårigheterna med att särskilja gamla reservationer skulle försvinna vid en övergång till ramanslag. Utrikesdepartementet anger att det med nuvarande anslagsregler inte är möjligt att överföra ingående reservationer till ett ramanslag.

Departementet anger att man även fortsättningsvis avser att redovisa uppgifter om reservationernas omfattning och utveckling till riksdagen och man instämmer i revisorernas bedömning att formerna för den finansiella uppföljningen på projektnivå bör utvecklas.

Ekonomistyrningsverket stöder tanken på att prognosmetoder bör utvecklas för att man skall få en uppfattning om vilka anslagsbelopp som faktiskt kommer att behöva anvisas i framtiden. ESV framhåller att Sidas prognoser har utvecklats till det bättre. Både Sida och Utrikesdepartementet har ett ansvar för att se till att mer tillförlitliga prognoser utvecklas. Verket menar att eftersom Utrikesdepartementets utbetalningsprofil är mindre komplex jämfört med Sidas borde departementet kunna åstadkomma långt bättre prognoser än vad som i dag är fallet. Verket tillstyrker även revisorernas förslag om att en renodling bör göras mellan förvaltning och sakverksamhet. Regeringen bör enligt ESV ge klara riktlinjer för när det ordinarie förvaltningsanslaget respektive sakanslaget skall belastas. Med korrekt tillämpning av bemyndiganden och årliga anslag grundade på prognoser om utgiftsutfall skulle dagens stora reservationer minska, eftersom underlag för budgeteringen av anslagen skulle vara bättre.

Revisorernas överväganden

I rapporten angav revisorerna att utbetalningstakten i biståndsprojekt ofta är lägre än vad som har överenskommit i avtal, vilket leder till att prognoserna

sällan stämmer med utfallet. Ekonomistyrningsverket har i sitt remissvar framhållit att Sidas prognoser utvecklats till det bättre. ESV understryker dock att ett fortsatt utvecklingsarbete behövs, som inte bara gäller Sida utan också Utrikesdepartementet. Eftersom departementets utbetalningsprofil är mindre komplex jämfört med Sidas, borde departementet kunna åstadkomma långt bättre prognoser än vad som i dag görs. Revisorerna har välkomnat att Utrikesdepartementet ställt sig positivt till inrättandet av en prognosgrupp rörande internationellt utvecklingssamarbete. Revisorerna utgår från att regeringen återkommer till riksdagen med information om hur detta arbete fortskrider.

Revisorerna har noterat att reservationerna på anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete varit omfattande under en rad av år. För år 1997 uppgick reservationerna till ca 3,7 miljarder kronor, vilket motsvarade drygt 30 % av disponibla medel. Revisorerna har konstaterat att ett arbete för att minska reservationerna har inletts. Sidas uppfattning är att en rimlig nivå på reservationerna ligger i storleksordningen 15–20 %. För år 1998 påverkades Sidas anslagsutnyttjande av den restriktion för verksamhetsområdet som regeringen aviserade i budgetförslaget för år 1999. Enligt Sida pekar prognoserna för år 1999 mot att reservationerna skulle minska till ca 20 % av disponibla medel. För att säkerställa att anslagsförbrukningen för år 1999 inte överstiger en viss nivå har regeringen i 1999 års vårproposition (prop. 1998/99:100) aviserat ytterligare utgiftsbegränsningar för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.

Riksdagens revisorer har angett att regeringens resultatinformation årligen bör innehålla uppgifter om reservationernas totala omfattning och utveckling samt oinvecklade och utvecklade reservationer. Revisorerna finner att Utrikesdepartementet avser att årligen till riksdagen redovisa uppgifter om reservationernas omfattning och utveckling.

Sidas anslagssparande har trots genomförda besparingskrav och personalminskningar ökat och uppgick år 1997 till drygt 130 miljoner kronor dvs. drygt 30 % av anvisat anslag för förvaltning. Regeringen antog i budgetförslaget för år 1999 att anslagssparandet kommer att minska med ca 15–20 miljoner kronor årligen. Revisorerna utgår från att regeringen i kommande budgetförslag återkommer till riksdagen med en redovisning av Sidas anslagssparande.

Riksdagens revisorer anser att en total översyn bör genomföras av anslagsstrukturen inom utvecklingssamarbetet. En sådan översyn bör innehålla en prövning av om utvecklingssamarbetet fortsatt skall belasta reservationsanslag eller om biståndet skall finansieras genom ramanslag. Frågan om antalet anslag bör också bli föremål för en prövning. Vidare bör konsekvenserna av utgiftsbegränsningarna inom biståndet behandlas i översynen. Ekonomistyrningsverket har uppgett att det inte är tillräckligt att ange bemyndigande som det görs i dag. Med bemyndigande avses det tillstånd som en myndighet behöver för att bl.a. få göra åtaganden om framtida utgifter som inte täcks av tilldelade medel. Verket påtalar att de bemyndiganden som statsmakterna lämnar för Sidas utfästelser i enlighet med budgetlagen (12 §) måste rymma alla de ekonomiska förpliktelser som ingås och som kan komma att behöva infrias. Av konstitutionella skäl bör bemyndiganden inte begränsas till att

avse det framtida utfall som beräknas utifrån prognoser om verksamhetsutfall. Däremot skall belopp alltid anges för var och en av de ramar som statsmakterna vill styra med bemyndiganden. Revisorerna noterar att riksdagen i anslutning till budgetbehandlingen för år 1999 framhållit att beslut om omfattningen av och ändamålet med ett bemyndigande bör prövas lika noga som anslagsbeslut. Riksdagen har därvid i princip samma informationsbehov om beräkningsgrunderna som vid ställningstagande till regeringens anslagsförslag. Revisorerna anser att en översyn av anslagsstrukturen även bör innehålla en prövning av ändamålsenligheten i nuvarande utformning av bemyndiganden.

Revisorerna har i granskningen ifrågasatt Sidas möjlighet att via anslaget för biståndsverksamhet (reservationsanslaget) finansiera vissa administrativa förordnanden i fält. Dessa förordnanden går att hänföra till förvaltningsuppgifter och borde därmed i princip belasta ramanslaget (anslaget för förvaltning). Revisorerna har förståelse för att det föreligger svårigheter att dra entydiga gränser mellan förvaltning och sakverksamhet och att det därmed kan finnas skäl att ibland använda sakanslag för vissa administrativa uppgifter. Revisorerna anser dock att det är viktigt att regeringen utarbetar riktlinjer för vilka kostnader inom biståndet som skall belasta sak- respektive förvaltningsanslag.

Revisorerna föreslår

- att regeringen genomför en total översyn av anslagsstrukturen för utvecklingssamarbetet,
- att regeringen utarbetar riktlinjer för när kostnader inom utvecklingssamarbetet bör belasta sak- respektive förvaltningsanslag.

2.3 Utvärdering

Rapporten

Riksdagens revisorer har pekat på behovet av utvärderingar på olika nivåer inom utvecklingssamarbetet och föreslår att regeringen i ökad omfattning utnyttjar de organ som har till uppgift att granska och utvärdera effektiviteten i statliga insatser, t.ex. Statskontoret. Regeringen borde även se över möjligheterna att inrätta ett oberoende utvärderingsinstitut med forskningsanknytning inom biståndsområdet. Biståndet innebär stora offentliga utgifter vilket ökar behovet av utvärderingar. Ytterligare ett skäl till att inrätta ett sådant utvärderingsinstitut är att stärka riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag. Verksamheten skall ses som ett komplement till de utvärderingar som görs i dag. Tyngdpunkten bör ligga på utvärdering av verksamhetens ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet samt kvalitet.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser delar revisorernas bedömning att regeringen i ökad omfattning inom biståndsområdet bör utnyttja de organ som har till uppgift

att granska och utvärdera effektiviteten i statliga insatser. Däremot ställer sig flera remissinstanser tveksamma till inrättandet av ett nytt oberoende utvärderingsinstitut.

Sida anser att ett fristående utvärderingsorgan kan utgöra ett viktigt komplement till Sidas egen verksamhet. Enligt Sida bör utvecklingssamarbetets ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet och kvalitet granskas utifrån de resultat som biståndet uppnått i förhållande till statsmakternas mål.

Ekonomistyrningsverket understryker behovet av utvärderingar på olika nivåer och av olika oberoende aktörer. Verket förordar en förstärkning av Sidas sekretariat för utvärdering och intern revision (UTV) i kombination med en utbyggnad av Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI). Det krävs samtidigt en förändring så att intresse och fokus mer läggs på vad det svenska biståndet lyckas åstadkomma. Statskontoret förordar en lösning där EGDI i ökad utsträckning bör få till uppgift att fungera som en effektiv beställare av mer övergripande utvärderingar inom biståndet.

Utrikesdepartementet framhåller att den internationella utvärderingsnivån utgör ett viktigt komplement som beslutsunderlag för regeringen. Och Statistiska centralbyrån (SCB) förordar införandet av en kvalitetssäkring i nuvarande utvärderingssystem.

Revisorernas överväganden

Att utvärdera genomförda insatser utgör en betydelsefull del av den resultatorienterade styrningen av utvecklingssamarbetet. Detta ställer krav på oberoende utvärderingar på olika nivåer för att tillgodose såväl riksdagens, regeringens som Sidas behov av analyser. Enligt revisorerna bör utvärderingar av projekt och program fortsatt genomföras inom biståndsorganisationen med hjälp av utvärderare som är fristående från projekten. Detta överensstämmer med de utvärderingar som Sidas avdelningar gör i dag. Revisorerna vill även understryka ett fortsatt behov av mer strategiska utvärderingar som genomförs av Sidas utvärderingssekretariat (UTV).

Riksdagens revisorer menar att det finns ett behov av ytterligare en utvärderingsnivå för att, med hjälp av ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag, bedöma och redovisa resultatet av utvecklingssamarbetet. Utvecklingssamarbetet innebär stora offentliga utgifter, vilket utgör ytterligare ett skäl att kräva oberoende analyser av uppnådda effekter av gjorda insatser. Om valet blir att behålla nuvarande organisation anser revisorerna att Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI) bör få en klart uttalad utvärderande roll. Regeringen bör därvid återkomma till riksdagen med information om vilka insatser som åstadkommit för att stärka EGDI:s utvärderande funktion.

Riksdagens revisorer vill understryka behovet av att regeringen återför resultatet från genomförda utvärderingar till riksdagen genom att exempelvis redovisa vilka utvärderingar som initierats och genomförts samt resultatet av dessa. Detta bör göras oberoende av vilken organisatorisk lösning som väljs för den utvärderande verksamheten. Revisorerna har konstaterat att regeringen under senare år i ringa grad har anlitat de organ som har till uppgift att granska verksamhet inom det statliga området för att utvärdera det svenska

utvecklingssamarbetet. Riksdagens revisorer anser att regeringen i ökad omfattning bör nyttja exempelvis kommittéväsendet och Statskontoret för att utvärdera statliga insatser på biståndsområdet.

Revisorerna föreslår

- att regeringen får i uppdrag att se över formerna för att stärka en utvärderingsfunktion som är mer oberoende från biståndsorganisationen,
- att regeringen i ökad omfattning nyttjar de organ som har till uppgift att granska och utvärdera effektiviteten av statlig verksamhet för att utvärdera insatser på biståndsområdet.

2.4 Genomförande

Rapporten

Granskningen av utvecklingssamarbetet har särskilt omfattat förvaltningsbistånd och bistånd genom enskilda organisationer. Granskningen av förvaltningsstödet har visat på vissa brister i beredning och genomförande av biståndsprojekt. Revisorerna har angett att regeringen bör ge Sida i uppdrag att förbättra projektdokumentationen. Vidare bör regeringen ge Sida i uppdrag att utveckla former för när och hur biståndsprojekt skall avslutas. Revisorerna föreslår också att regeringen ser över formerna för konsultmedverkan inom Sidas verksamhet. Dels förekommer att konsulter direktupphandlas till belopp som överskrider det av myndigheten utfärdade gränsvärdet, dels förekommer att Sida nyttjar s.k. närkonsulter för att t.ex. återkommande bistå vid projektgenomgångar. Riksdag och regering har tidigare uttalat att Sida inte bör upphandla konsulter för uppgifter av myndighetskaraktär. Enligt revisorernas mening bör sådan löpande uppföljning betraktas som myndighetsuppgift och därmed rymmas inom Sidas egen kompetens.

Remissinstanserna

Ekonomistyrningsverket instämmer i revisorernas bedömning att projektdokumentationen behöver förbättras. Verket delar även revisorernas förslag att se över Sidas nyttjande av konsulter. Även Statskontoret framhåller att det kan finnas skäl att se över Sidas konsultupphandling.

Utrikesdepartementet uppger att man avser att följa revisorernas rekommendation och uppmana Sida att förbättra projektdokumentationen. Departementet hänvisar till bristande implementering av existerande regelverk. Vidare anger departementet att det tydligare skall framgå av besluten när ett projekt skall avslutas och att förlängningar bör föregås av en noggrann prövning. Enligt UD bör en uppstramning av Sidas konsultutnyttjande åstadkommas genom klarare riktlinjer. Däremot anser inte UD att en översyn är befogad.

Sida anger att åtgärdsprogram har fastställts för att förbättra projektdokumentationen. Vad gäller projektavslut hänvisar Sida till myndighetens metodhandbok Så arbetar Sida. Här ges målen, principerna och de generella metoderna. Härigenom finns väl utvecklade former för det fortsatta arbetet.

Sida och biståndsambassaden i Maputo tillstår att vissa formella brister i upphandlingen av en konsult förekommit. Som orsak hänvisar ambassaden till den smala svenska resursbasen. Sida påpekar att närkonsulter används då rätt kompetens inte finns att tillgå inom organisationen. Konsulterna används inte för löpande handläggning utan för rådgivning vid handläggning.

Revisorernas överväganden

Enligt Riksdagens revisorer är god projektdokumentation en förutsättning för såväl en fungerande intern styrning inom Sida som bra underlag för resultatinformation till regering och riksdag. Riksdagens revisorer välkomnar därför att regeringen avser att följa revisorernas rekommendation och uppmana Sida att förbättra projektdokumentationen.

Sida har hänvisat till att formerna för att avsluta projekt finns framtagna genom Sidas metodhandbok. Så arbetar Sida. Riksdagens revisorer anser att den normerande grunden för att fortsatt utveckla formerna för projektavslut därmed finns. Revisorerna anser dock att de erfarenheter som finns inom myndigheten från avslutade projekt i högre grad bör tas till vara genom dokumentation och spridning av erfarenheter inom Sida.

I granskningen fann revisorerna exempel på vissa brister i Sidas konsultupphandling och att Sida i praktiken inte hade tillämpat den upphandlingspolicy myndigheten utarbetat. Som skäl har bl.a. den smala svenska resursbasen angivits. Biståndet är undantaget lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) under förutsättning att stater eller organisationer kommit överens om andra upphandlingsförfaranden än de som EG:s upphandlingsdirektiv föreskriver. För att Sidas interna upphandlingsregler skall kunna gälla krävs därför staternas eller organisationernas beslut härom, generellt eller i det enskilda fallet. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har påtalat att LOU således gäller vid upphandling av sådana biståndsprojekt som inte uppfyller de ovannämnda kriterierna. Sida har i sin interna upphandlingspolicy slagit fast att myndighetens upphandling skall spegla "LOU:s anda" där grundläggande regler gällande iakttagande av konkurrens, affärsmässighet och opartiskhet vid upphandling skall gälla.

Riksdag och regering har tidigare uttalat att Sida inte bör upphandla konsulter för genomförande av arbetsuppgifter av myndighetskaraktär. Revisorerna har i granskningen funnit att Sida använder s.k. närkonsulter för att löpande följa upp specifika projekt inför de årliga genomgångarna. Sida har påpekat att konsulterna inte används för löpande handläggning utan för rådgivning vid handläggning. Ekonomistyrningsverket har framhållit att det inte är kostnadseffektivt att dimensionera Sidas egna resurser för att klara extrema efterfrågesituationer, och SCB har framfört att det kan vara svårt att tillgodose behovet av all kompetens inom Sida.

Riksdagens revisorer anser att regeringen bör se över Sidas nyttjande av konsulter. En sådan översyn bör göras av oberoende utvärderare. Frågan om tillämpningen av lagen om offentlig upphandling (LOU) vid upphandlingar på biståndsområdet bör närmare studeras. Oavsett tillämpningen av LOU har Sida att följa verksförordningens övergripande krav på kostnadseffektivitet och de allmänna kraven på en objektiv och opartisk handläggning. Reviso-

rena har funnit brister i Sidas tillämpning av myndighetens interna riktlinjer för upphandling. Därmed bör även Sidas interna upphandlingsförfarande belysas. Även frågan om eventuella problem relaterade till den förhållandevis smala svenska resursbasen bör studeras. Vidare bör en redogörelse av i vilken mån Sida nyttjar s.k. närkonsulter för att klara av myndighetsuppgifter ingå i uppdraget.

Revisorerna föreslår

- att regeringen ger en oberoende utvärderare i uppdrag att se över Sidas upphandling av konsulter.

2.5 Utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer

Rapporten

Revisorerna har med tillfredsställelse noterat att de enskilda organisationer som ingick i granskningen bedömdes ha ändamålsenliga rutiner och god intern kontroll. Samarbetet med dagens ramorganisationer har dock, vad revisorerna erfarit, inte varit föremål för en förutsättningslös bedömning eller omprövning. Det nuvarande urvalet av samsamarbetsorganisationer, liksom fördelningen av medel till organisationerna, förefaller snarare vara av godtycklig och historisk art än vila på en bedömning av effektivitet och resultat. I rapporten föreslog revisorerna att regeringen ger Sida i uppdrag att göra en samlad bedömning av samtliga ramorganisationer som Sida samarbetar med. Resultatet skulle kunna ligga till grund för att pröva om dagens urval av samsamarbetsorganisationer samt den relativa fördelningen av medel är ändamålsenliga.

Svenska enskilda organisationer har beviljats relativt lite EU-bidrag jämfört med ett flertal andra EU-länder. Enligt revisorernas bedömning borde det finnas utrymme för svenska enskilda organisationer att i större utsträckning finansiera delar av verksamheten med EU-bidrag. Sida har av regeringen fått i uppdrag att underlätta för svenska enskilda organisationer att söka EU-bidrag. Varken regeringen eller Sida har dock haft ett underlag för att bedöma effekterna av de insatser Sida har genomfört. Regeringen borde därför ta initiativ till att få fram bättre och mer samlade underlag.

Remissinstanserna

Utrikesdepartementet (UD) och Sida delar revisorernas bedömning att organisationerna har en god intern kontroll. Enligt Sida är det ur ett kvalitetsperspektiv emellertid lika viktigt att bedöma i vilken mån organisationerna har system för styrning mot identifierade mål samt om den dokumentation som utgör ett av underlagen för Sidas beslut om tilldelning av medel är tillförlitlig.

Flera remissinstanser stöder revisorernas förslag om en översyn av urvalet av ramorganisationer. UD delar revisorernas bedömning att det finns ett behov av tydligare kriterier och riktlinjer. Sida kommer i år att inleda en process, som även involverar svenska organisationer, för att klargöra urvalet

av ramorganisationer. Sida instämmer i revisorernas uppfattning att kriterier för hur många ramorganisationer som Sida skall arbeta med och vad som skall styra urvalet behöver utvecklas. Sida delar också revisorernas uppfattning att det med tidigare planerad omfattning av systemrevision kommer att ta lång tid innan samtliga ramorganisationer blivit föremål för revision. Sida kommer att åtgärda detta med start redan under år 1999. Varken UD eller Sida delar revisorernas bedömning att det saknas kriterier för fördelning av medel mellan ramorganisationer. Samtidigt ger Sida revisorerna rätt i att den proportionella fördelningen mellan ramorganisationerna varit likartad under en lång rad av år.

Enligt Ekonomistyrningsverket bör ett samarbete byggt på slentrianmässig grund ersättas av en mer systematisk omprövning av vilka aktörer som gör det mest effektiva arbetet för mottagarländerna.

Rädda Barnen anger att kommande systemrevisioner och andra liknande genomgångar bör planeras i samråd med organisationen. Det är bättre med få, väl förberedda och effektiva genomgångar än flera mindre effektiva.

Enligt revisorerna bör det finnas ett utrymme för svenska enskilda organisationer att i större utsträckning finansiera delar av verksamheten med EU-bidrag. Utrikesdepartementet instämmer i revisorernas analys och anger att det behövs åtgärder för detta ändamål samtidigt som organisationerna själva måste bli mer aktiva. Rädda Barnen påtalar att organisationernas kontakter med kommissionen angående bidrag ytterligare har försvårats, varför svenska organisationer inte antas söka EU-bidrag i den omfattning som man tidigare har antagit.

Revisorernas överväganden

De granskade ramorganisationerna bedöms ha ändamålsenliga rutiner och en god intern kontroll. Riksdagens revisorer önskar i likhet med Sida lyfta fram vikten av att även bedöma om organisationerna har utbyggda system för målstyrning samt tillförlitligheten i den dokumentation som utgör ett av underlagen för Sidas beslut om tilldelning av medel.

Revisorerna har i granskningen angett att det nuvarande urvalet av samarbetsorganisationer, liksom fördelningen av medel till organisationerna, snarare förefaller vara godtyckligt och historiskt grundat än utgöra bedömningar utifrån verksamhetens effektivitet och resultat. Flera remissinstanser instämmer i revisorernas förslag att låta regeringen ge Sida i uppdrag att göra en samlad bedömning av samtliga ramorganisationer som Sida samarbetar med. Resultatet från en sådan utvärdering bör kunna ligga till grund för att pröva Sidas urval av samarbetsorganisationer. UD och Sida framhåller att det finns kriterier för fördelning av medel mellan samarbetsorganisationerna. Samtidigt tillstår Sida att den proportionella fördelningen av medel mellan organisationerna har varit likartad under en lång rad av år. En översyn bör därmed även belysa frågan om ändamålsenligheten i den nuvarande fördelningen av medel mellan ramorganisationerna.

Svenska enskilda organisationer har beviljats relativt lite EU-bidrag jämfört med ett flertal andra EU-länder. Revisorerna inser att det finns svårigheter förknippade med att söka EU-stöd. Samtidigt borde Sida utifrån sitt

uppdrag ytterligare ha kunnat underlätta för organisationerna i deras kontakter med EU. Varken regeringen eller Sida har dock haft ett underlag för att bedöma effekterna av de insatser Sida har genomfört. Det kan inte uteslutas att benägenheten för svenska enskilda organisationer att söka EU-medel minskar genom de årliga anslagen från Sida. Revisorerne föreslår att ett sådant eventuellt samband bör bli föremål för en närmare analys i den föreslagna översynen av Sidas samarbete med enskilda organisationer.

Revisorerne föreslår

- att en utvärdering av Sidas samarbete med enskilda organisationer genomförs. Utvärderingen bör bl.a. innehålla principer för urval och fördelning av medel mellan organisationer samt kopplingen mellan enskilda organisationers benägenhet att söka EU-bidrag och Sidas årliga anslag.

2.6 EU-frågor

Rapporten

Riksdagens revisorer har konstaterat att Sida inte har något system för att löpande hålla sig informerad om vad EU gör på fältet och inte heller några rutiner för att systematiskt informera EU om svenska insatser. Sida utformade riktlinjer under år 1998 för ökad samordning med EU. Revisorerne har påtalat att frågan om riktlinjernas status klargörs så att de tillämpas vid samtliga berörda ambassader i utlandet. Det är viktigt att det finns upparbetade kanaler för utbyte av information om planerade och genomförda insatser.

Europeiska kommissionen upphandlar i betydande omfattning varor och tjänster för biståndsinsatser. Svenska företag och institutioner har varit relativt dåligt representerade i dessa upphandlingar. Det är oklart hur ansvaret för projektexportfrämjande är fördelat. Enligt revisorerne skulle ett system med en huvudansvarig aktör för information och statistik om EU:s upphandlingssystem underlätta för företag som är intresserade av att delta i olika anbudsupphandlingar.

Remissinstanserna

Statskontoret är tveksamt till om det räcker med att klargöra frågan om statusen på de riktlinjer som Sida har utarbetat för att förbättra samordningen med EU. Det kan finnas skäl att ytterligare utreda vilka faktorer som bidrar till Sveriges förmåga att påverka EU:s biståndspolitik, anpassa sig till den och dra nytta av den. Utrikesdepartementet påpekar att EU:s egna omfattande brister innebär svårigheter att skapa ett system för informationsutbyte. Sveriges verkar inom verkställighetskommittéerna för att information skall lämnas när beredningen påbörjas av ett projekt. *Sida* avser att så snart det är möjligt fånga upp de beslut som fattas kring de nya EU-riktlinjerna om samordning och uppdatera de interna riktlinjerna. Under tiden har både Sida i Stockholm och biståndsambyråerna tagit aktiv del i samordningsarbetet. Statistiska centralbyrån anger att det är önskvärt med striktare rutiner när det

gäller Sidas samordning med EU. Mottagarländernas förmåga att samordna biståndsinsatser bör inte överskattas. De kan ha ett visst huvudansvar men kontroll och feedback bör kunna regleras bättre.

Flera remissinstanser delar revisorernas bedömning om behovet av en huvudansvarig aktör för information och statistik. Statistiska centralbyrån menar att ett sådant system bör täcka hela den internationella biståndsmarknaden eftersom Sverige inte bara är svagt representerat inom kommissionens upphandlingar utan även totalt sett. Enligt SCB är svenska myndigheters brist på framgång på EU-marknaden till största delen inte ett informations- eller kunskapsproblem, utan beror i huvudsak på restriktioner betingade av svenska tjänsteexportförordningens regler avseende kostnadstäckning och dess beräkning.

Utrikesdepartementet uppger att Projektexportsekretariatet (PES) fått ett vidgat mandat och större resurser. Tillsammans med Exportrådet skapas härigenom en slagkraftig främjandeorganisation. Hittillsvarande erfarenheter av den nya organisationen är goda men fortlöpande korrigeringar av rollfördelningen kommer att göras.

Revisorernas överväganden

Sida har i sina nuvarande riktlinjer bl.a. uttalat att svenska ambassader skall föregå med gott exempel och vid behov ta initiativ till samordning och informationsutbyte med EU:s representation i fält. Samtidigt har revisorerna funnit att Sida inte har något system för att löpande hålla sig informerad om vad EU gör på fältet och inte heller några rutiner för att systematiskt informera EU om svenska insatser. Statusen på de svenska riktlinjerna för samordning med EU har förefallit vara oklar. Riksdagens revisorer ser därför positivt på att såväl Sida som Utrikesdepartementet påpekar att de svenska riktlinjerna kommer att uppdateras och få genomslag så snart kommissionen genomfört sina anpassningar av EU:s riktlinjer. Enligt revisorerna är det viktigt att riktlinjerna därefter även får ett genomslag i praktiken. Riktlinjerna bör innehålla såväl former för biståndets inriktning som administrativa rutiner för planering, genomförande och uppföljning av insatser.

Samordningen med EU:s utvecklingssamarbete är av principiell betydelse. De medel som Sverige betalar in till EU:s bistånd innebär stora offentliga utgifter, och alltmer av medlemsländernas biståndsmedel kanaliseras genom EU. Sveriges bidrag till EU:s reguljära biståndsbudget uppgår för år 1999 till 741 miljoner kronor. Därutöver skall medlemsländerna i enlighet med Lomékonventionen bidra till Europeiska utvecklingsfonden. Enligt den nu gällande tioåriga överenskommelsen skall Sverige sammanlagt för perioden bidra med 350 miljoner ecu, vilket motsvarar drygt 3 miljarder kronor. Mot denna bakgrund bör regeringen närmare utreda och analysera samordningen mellan det svenska utvecklingssamarbetet och EU:s biståndsprogram.

Europeiska kommissionen upphandlar i betydande omfattning varor och tjänster för biståndsinsatser. Svenska företag och institutioner har varit relativt dåligt representerade i dessa upphandlingar. Exempelvis Finland, som blev medlem i EU samtidigt med Sverige, har lyckats bättre. Den svenska exportfrämjande organisationen består av många aktörer. Vad gäller EU:s

upphandlingar inom biståndsområdet har projektexportsekretariatet (PES), Exportrådet och Sveriges representation i EU en viktig främjande roll. Även Sida har enligt sin instruktion ett allmänt ansvar för att främja medverkan av svenska organisationer, institutioner och företag i utvecklingssamarbetet. Enligt revisorernas bedömning skulle ett system med en huvudansvarig aktör för information och statistik om EU:s upphandlingssystem underlätta för företag som är intresserade av att delta i olika anbudsupphandlingar. Utrikesdepartementet uppger att PES fått utökade resurser och ett utvidgat mandat. Revisorerna anser att regeringen regelbundet bör återkomma till riksdagen med en redogörelse av hur svenska företag och organisationer jämfört med andra medlemsländer är representerade i EU:s upphandlingar. Detta förutsätter att en huvudaktör inom främjandeorganisationen får till uppgift att ansvara för och ta fram information och god statistik. Utifrån uppnått resultat bör regeringen i ett nästa steg utvärdera om de resurser som tilldelas för exportfrämjande åtgärder är tillräckliga.

Statistiska centralbyrån framhåller att svenska myndigheters brist på framgång på EU-marknaden till största delen inte är ett informations- eller kunskapsproblem, utan i huvudsak beror på restriktioner betingade av svenska tjänsteexportförordningens regler avseende kostnadstäckning och dess beräkning. Revisorerna uppmärksammar att denna fråga kommer att behandlas i en utredning som regeringen nyligen tillsatt, Export av statligt förvaltningskunnande (dir. 1999:24). En särskild utredare har fått i uppdrag att bl.a. analysera hur myndigheter hanterar bestämmelsen om hur statliga myndigheters tjänsteexport skall bedrivas med krav på lönsamhet samt vilka konsekvenser denna bestämmelse får på förvaltningsexportens omfattning och riskexponering.

Revisorerna föreslår

- att regeringen närmare utreder och analyserar samordningen mellan det svenska utvecklingssamarbetet och EU:s biståndsprogram,
- att regeringen regelbundet återkommer till riksdagen med en redogörelse för hur svenska företag och institutioner jämfört med andra medlemsländer är representerade i EU:s upphandlingar. Detta förutsätter att en huvudaktör inom främjandeorganisationen får till uppgift att ansvara för och bygga upp ett system för information och god statistik. Resultatet bör därefter ligga till grund för regeringens fortsatta ställningstagande om den nuvarande främjandeorganisationen är tillräcklig.

3 Revisorernas förslag

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.1 anfört om styrning av utvecklingssamarbetet,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.2 anfört om anlagsfrågor,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.3 anför om utvärdering av biståndet,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.4 anför om biståndets genomförande,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.5 anför om utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer,
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna i avsnitt 2.6 anför om EU-frågor.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Marie Engström (v), Björn Kaaling (s) och Ingvar Eriksson (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Margaretha Stålfors och revisionsdirektören Tina Ekedahl Küchen (föredragande).

Stockholm den 27 maj 1999

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Tina Ekedahl Küchen



Rapport 1998/99:2

Utvecklingssamarbetet

– styrning, genomförande, samordning och
uppföljning av biståndet

Förord

1999-02-18

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av utvecklingssamarbetet. Granskningen har i huvudsak omfattat det bilaterala utvecklingssamarbetet och inriktats på frågor om hur biståndet styrs, genomförs, samordnas och följs upp. Granskningen har särskilt omfattat Sidas förvaltningsbistånd, utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer samt samarbete och samordning med EU.

I kapitel 9 redovisar revisorererna sina överväganden och förslag. Kapitlet kan betraktas som en syntes av samtliga delområden som har varit föremål för granskning. För kapitel 4–8 hänvisas också till de särskilda iakttagelseavsnitt som finns i slutet av varje kapitel.

Inom ramen för granskningen har ett omfattande intervjuarbete genomförts främst med företrädare för Sida och Regeringskansliet. Intervjuer har även gjorts med företrädare för Europeiska kommissionen, EU:s kontor för humanitärt bistånd, ECHO samt Europeiska revisionsrätten. Kapitlet rörande förvaltningsstöd bygger i huvudsak på de iakttagelser som gjorts i samband med att sex biståndsinsatser särskilt har studerats. För en del av granskningen av utvecklingssamarbetet via enskilda organisationer har revisorererna anlitat Lindebergs Revisionsbyrå AB.

I januari och februari 1999 har revisorerernas tredje avdelning genomfört utfrågningar av generaldirektör Bo Göransson, Sida, statssekreterare Mats Karlsson, Utrikesdepartementet och statssekreterare Peter Lagerblad, Finansdepartementet.

Granskningen har bedrivits inom Riksdagens revisorers tredje avdelning. I tredje avdelningen ingår riksdagsledamöterna Anders G Högmark (m), ordförande, Anita Jönsson (s), vice ordförande, Kenneth Lantz (kd), Hans Stenberg (s), Conny Öhman (s), Ulf Kristersson (m), Ann-Kristine Johansson (s) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorerernas kansli har Tina Ekedahl Küchen, revisionsdirektör, och Emma Öståker, avdelningsdirektör, haft ansvaret för utredningsarbetet. Även kanslichefen Åke Dahlberg och utredningschefen Margaretha Stålfors har deltagit i arbetet. Under vårterminen 1998 medverkade Elisabet Åkerblom, praktikant, i granskningsarbetet.

Riksdagens revisorers granskning av utvecklingssamarbetet har inriktats på hur biståndet styrs, genomförs, samordnas och följs upp. Samarbetet och samordningen med EU har också studerats. För år 1999 uppgår biståndsmedlen totalt till ca 12,8 miljarder kronor. Från detta belopp görs en avräkning bl.a. för asylkostnader och det svenska bidraget till EU:s biståndsbudget. Anslaget för det bilaterala biståndet uppgår till ca 7,3 miljarder kronor.

Det är svårt att isolera och därmed bedöma effekter av de svenska biståndsinsatserna i förhållande till andra insatser. Insatsernas effekter påverkas av en rad faktorer som på förhand kan vara svåra att överblicka, t.ex. den politiska utvecklingen i ett land. Ytterligare en svårighet sammanhänger med möjligheten att förena målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå och samtidigt uppvisa en hög effektivitet på kort sikt. Detta kallas ofta biståndets paradox dvs. biståndet är minst effektivt där det behövs mest och fungerar bäst där det behövs minst. Utifrån dessa utgångspunkter blir betydelsen av att utveckla formerna för styrning, uppföljning och utvärdering viktig.

Styrning

Det bilaterala utvecklingssamarbetet har allmänna främjande- och inriktningsmål. Utifrån dessa mål är det svårt att följa upp, mäta effekter och utvärdera verksamheten. Regeringen styr verksamheten dels genom den ordinarie ettåriga budgetprocessen, dels genom den s.k. landstrategiprocessen. Styrningen skiljer sig åt bl.a. vad gäller formerna för återrapportering. I den ordinarie budgetprocessen har inte nedbrutna och kvantifierbara mål angivits. Detta medför att regeringens resultatbedömning i budgetpropositionen av såväl det totala biståndet som bedömningar av olika verksamhetsgrenar tenderar att bli generell och oprecis.

Revisorerna anser att regeringen bör tydliggöra kopplingen mellan de instrument som står till förfogande i styrningen av utvecklingssamarbetet. Detta inkluderar frågan om regleringsbrevets roll och verksamhetsgrenarnas betydelse i styrningsprocessen. Vidare bör regeringen utveckla formerna för hur resultatet av biståndsinsatserna lämpligen återrapporteras. Regeringen bör utveckla ett system för styrning av utvecklingssamarbetet som tillgodoser såväl regeringens som Sidas önskemål om formerna för återrapportering.

Revisorerna har också uppmärksammat att regeringens efterfrågan på resultatinformation från Sida är stor. Återrapporteringskraven i regleringsbrevet bör enligt Riksdagens revisorers mening begränsas till grundläggande resultatinformation som besvarar hur väl Sida har genomfört sina uppgifter.

Anslagsfrågor

De sammanlagda reservationerna (ej förbrukade medel) har under de senaste tio åren varit omfattande och uppgått till ca 30 % av disponibla medel (ingående reservationer och anvisat anslag). För år 1997 uppgick reservationerna

till ca 3,7 miljarder kronor på anslaget för bilateralt utvecklingsamarbete. Genom att utbetalningstakten i biståndsprojekten ofta är lägre än vad som har överenskommit i avtal, stämmer sällan prognoserna med utfallet. Med rådande anslagskonstruktion är det svårt att ange och uppskatta vad som skall betecknas som intecknade respektive ointecknade reservationer. Sida kan ingå överenskommelser som innebär att utfästelser får göras motsvarande flera gånger det belopp som har anvisats för ett visst år. Dessa utfästelser betraktas som intecknade även om projekterade insatser kraftigt försenas eller inte alls blir av. Det finns ingen enkel förklaring eller något entydigt mönster som visar varför reservationer uppkommer. Förklaringar anges ofta på en generell nivå. Exempel på sådana förklaringar är biståndets ändrade inriktning och förseningar på grund av en rad på förhand svårbedömda faktorer. Sedan ett par år tillbaka har ett arbete för att minska reservationerna inletts. Reservationernas andel av disponibla medel har emellertid inte minskat. Revisorerna föreslår att regeringen ytterligare analyserar orsakerna till såväl ökade som minskade reservationer. En viktig förutsättning för att kunna bedöma reservationernas omfattning och orsaker är att det går att följa utvecklingen på projektnivå. Detta förutsätter att Sida utvecklar formerna för finansiell uppföljning på projektnivå.

Revisorerna ifrågasätter Sidans möjlighet att via anslaget för biståndsverksamhet, (reservationsanslaget), finansiera vissa administrativa förordnanden i fält. Dessa förordnanden går att hänföra till förvaltningsuppgifter och borde därmed belasta ramanslaget (anslaget för förvaltning). Revisorerna har förståelse för att det ibland kan finnas skäl att även använda sakanslag för vissa administrativa uppgifter. Gränserna för vilka kostnader inom biståndet som skall belasta sakanslag respektive förvaltningsanslag bör dock klargöras.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen genomför en total översyn av anslagsstrukturen för utvecklingsarbetet. En sådan översyn bör innehålla en förutsättningslös prövning av möjligheterna att låta såväl förvaltning som sakverksamhet belasta ramanslag. Detta förhållande gäller redan för flera stora förvaltningsområden såsom arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringsområdet. Motivet till att låta även sakverksamheten belasta ett ramanslag är främst svårigheterna att hantera de omfattande reservationerna. Åtaganden skulle då fastställas genom det bemyndigande som riksdagen ger regeringen och anslag skulle anvisas först när det faktiska behovet av medel uppstår.

Revisorerna har funnit brister i regeringens återrapportering av reservationerna för vissa år. Denna information är viktig för att riksdagen skall kunna bedöma hur mycket medel som är disponibla. Regeringens resultatinformation bör därför årligen innehålla uppgifter om reservationernas totala omfattning och utveckling samt ointecknade och intecknade reservationer.

Utvärdering

Riksdagens revisorer pekar på behovet av utvärderingar på olika nivåer inom utvecklingsarbetet och föreslår att regeringen i ökad omfattning utnyttjar

de organ som har till uppgift att granska och utvärdera effektiviteten i statliga insatser, t.ex. Statskontoret. Regeringen bör även se över möjligheterna att inrätta ett oberoende utvärderingsinstitut med forskningsanknytning inom biståndsområdet. Biståndet innebär stora offentliga utgifter vilket ökar behovet av utvärderingar. Ytterligare ett skäl till att inrätta ett sådant utvärderingsinstitut är att stärka riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag. Verksamheten skall ses som ett komplement till de utvärderingar som görs i dag. Tyngdpunkten bör ligga på utvärdering av verksamhetens ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet samt kvalitet.

Genomförande

Granskningen har särskilt omfattat förvaltningsbistånd och bistånd genom enskilda organisationer. Revisorerna noterar med tillfredsställelse att de enskilda organisationer som ingick i granskningen bedömdes ha ändamålsenliga rutiner och god intern kontroll. Samarbetet med dagens ramorganisationer har dock, vad revisorerna erfarit, inte varit föremål för en förutsättningslös bedömning eller omprövning. Det nuvarande urvalet av samarbetsorganisationer, liksom fördelningen av medel till organisationerna förefaller snarare vara godtyckliga och historiskt baserade än vila på bedömning av effektivitet och resultat. Revisorerna föreslår att regeringen ger Sida i uppdrag att göra en samlad bedömning av samtliga ramorganisationer som Sida samarbetar med. Resultatet skulle kunna ligga till grund för att pröva om dagens urval av samarbetsorganisationer samt relativa fördelningen av medel är ändamålsenliga.

Granskningen av förvaltningsstödet visar på vissa brister i beredning och genomförande av biståndsprojekt. Regeringen bör ge Sida i uppdrag att förbättra projektdokumentationen. Vidare bör regeringen ge Sida i uppdrag att utveckla former för när och hur biståndsprojekt skall avslutas. Revisorerna föreslår också att regeringen ser över formerna för konsultmedverkan inom Sidas verksamhet. Dels förekommer att konsulter direktupphandlas till belopp som överskrider det av myndigheten utfärdade gränsvärdet, dels förekommer att Sida nyttjar s.k. närkonsulter för att t.ex. återkommande bistå vid projektgenomgångar. Riksdag och regering har tidigare uttalat att Sida inte bör upphandla konsulter för uppgifter av myndighetskaraktär. Enligt revisorernas mening bör sådan löpande uppföljning betraktas som myndighetsuppgift och därmed rymmas inom Sidas egen kompetens. I en översyn bör exempelvis en avvägning göras mellan behovet av upphandling i konkurrens, behövlig breddning av resursbasen samtidigt som behovet av god kompetens och kvalitet tillgodoses.

EU-frågor

Svenska enskilda organisationer har beviljats relativt lite EU-bidrag jämfört med ett flertal andra EU-länder. Enligt revisorernas bedömning borde det finnas utrymme för svenska enskilda organisationer att i större utsträckning

finansiera delar av verksamheten med EU-bidrag. Sida har av regeringen fått i uppdrag att underlätta för svenska enskilda organisationer att söka EU-bidrag. Varken regeringen eller Sida har dock haft ett underlag för att bedöma effekterna av de insatser Sida har genomfört. Regeringen bör därför ta initiativ till att få fram bättre och mer samlade underlag.

Europeiska kommissionen upphandlar i betydande omfattning varor och tjänster för biståndsinsatser. Svenska företag och institutioner har varit relativt dåligt representerade i dessa upphandlingar. Det är oklart hur ansvaret för projektexportfrämjande är fördelat. Enligt revisorernas bedömning skulle ett system med en huvudansvarig aktör för information och statistik om EU:s upphandlingssystem underlätta för företag som är intresserade av att delta i olika anbudsupphandlingar.

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av utvecklingssamarbetet. I revisorerernas granskningsplan för hösten 1997 fanns två förslag som direkt berörde det svenska utvecklingssamarbetet. Våren 1998 fattade Riksdagens revisorer beslut om en granskning (Utvecklingssamarbetet–styrning, samordning, uppföljning och kontroll, 1997/98:10). Granskningen har främst omfattat det bilaterala utvecklingssamarbetet. Det multilaterala utvecklingssamarbetet inom ramen för exempelvis FN:s verksamhet har därmed inte granskats. Samarbetet med Central- och Östeuropa har inte heller ingått i granskningen. Riksdagens revisorer kan dock hänvisa till en pågående granskning av miljöbiståndet till Baltikum.

Revisorerna har granskat anslag och medelstildelning till utvecklingssamarbetet bl.a. mot bakgrund av de höga reservationerna på anslaget för biståndsverksamhet och Sidas omfattande anslagssparande på förvaltningsanslaget. Även frågan om Utrikesdepartementets styrning av Sida har varit föremål för granskning.

Riksdagens revisorer har valt att granska förvaltningsbiståndet eftersom denna stödförform under senare år fått en ökad betydelse inom det svenska utvecklingssamarbetet. I granskningen har sex fallstudier av förvaltningsprojekt genomförts. Valet av projekt har gjorts så att de länder som Sverige har ett omfattande samarbete med, vad gäller förvaltningsstöd, finns representerade. Vidare har projekten valts så att såväl privata organisationer som statliga myndigheter finns representerade. Urvalet har gjorts i samråd med Sida. Frågor om beredning, genomförande, konsultmedverkan samt uppföljning och utvärdering har särskilt uppmärksammats.

En betydande del av de bilaterala biståndsmedlen kanaliseras via enskilda organisationer. Revisorerna har inriktat granskningen mot frågor rörande formerna för Sidas samarbete med enskilda organisationer samt formerna för uppföljning och kontroll av organisationernas verksamhet. Lindebergs Revisionsbyrå AB har på revisorerernas uppdrag genomfört en särskild granskning av den interna kontrollen hos några enskilda organisationer.

Vidare har det svenska utvecklingssamarbetet och samordningen med EU:s biståndsinsatser granskats. Genom inträdet i EU har Sverige fått tillgång till en ny samarbetsform i utvecklingssamarbetet. Granskningen har varit inriktad på hur Sverige bidrar till planering och genomförande av olika insatser. Frågor om samordning, stöd till enskilda organisationer och upphandling har särskilt berörts.

I följande kapitel återges de övergripande målen för det svenska internationella utvecklingssamarbetet. Medel för utvecklingssamarbetet anslås som en procentuell andel av BNI, den s.k. biståndsramen. I detta avsnitt anges ramens storlek samt hur medel fördelas mellan olika anslagsposter.

2.1 Målen för den svenska biståndspolitiken

Det övergripande målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete är att höja de fattiga folkens levnadsnivå. I det övergripande målet ingår de av riksdagen sedan år 1996 fastlagda sex delmålen för utvecklingssamarbetet vilka är att bidra till

- resurstillväxt,
- ekonomisk och politisk självständighet,
- ekonomisk och social utjämning,
- demokratisk samhällsutveckling,
- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön och
- jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det svenska internationella utvecklingssamarbetet vägleds av ett antal skrivelser i vilka regeringen till riksdagen redovisat sin syn gällande utvecklingssamarbetet. Under perioden 1996–1998 har regeringen t.ex. utformat skrivelser om internationellt samarbete för en hållbar utveckling, fattigdomsbekämpning, demokrati och mänskliga rättigheter samt en förnyad svensk Afrikapolitik. I regeringens skrivelse *En förnyad svensk Afrikapolitik inför 2000-talet* angavs att ett partnerskap mellan Sverige och Afrika förutsätter kapacitet och förmåga hos samarbetsländerna liksom ny metodik och bättre koordinering av biståndsgivarna.¹

Skrivelserna har behandlats av riksdagen. Exempelvis konstaterar utrikesutskottet i likhet med regeringen att fattigdomsbekämpning kräver ett integrerat synsätt, där sambanden mellan demokratisk, ekonomisk och social utveckling är centrala. Enligt utskottet kräver ett effektivt bistånd för att stödja fattigdomsbekämpning en förändrad relation mellan givare och samarbetsländer—ett partnerskap mot fattigdom—, som bygger på ömsesidiga mål och åtaganden och en samsyn om de förutsättningar och den politik som krävs.

¹ Skr. 1996/97:2, bet. 1996/97:UU15 Sveriges internationella samarbete för hållbar utveckling, skr. 1996/97:169, bet. 1997/98:UU9 Fattigdomsbekämpning i Sveriges utvecklingssamarbete, skr. 1997/98:76, bet. 1997/98:UU15 Demokrati och mänskliga rättigheter i Sveriges utvecklingssamarbete, skr. 1997/98:122, bet. 1997/98:UU14 En förnyas svensk Afrikapolitik inför 2000-talet

2.2 Biståndsramen och enprocentsmålet

1998/99:RR9

Bilaga 1

Biståndsramen beräknas som en procentuell andel av bruttonationalinkomsten (BNI) och inkluderar, förutom internationellt utvecklingssamarbete, asylkostnader, EU-bistånd och administration m.m.² Dessa kostnader avräknas mot ramen. För år 1998 uppgick biståndsramen totalt till 12,4 miljarder kronor. Efter avräkningar uppgick det internationella utvecklingssamarbetet till 10,6 miljarder kronor.

Tabell 2.2: Biståndsram, avräkningar och biståndsanslag (miljoner kronor)

Budgetår	1997	1998	1999	2000	2001
Biståndsram	11 946,2	12 418,0	12 840,0	13 810,0¹	14 673,0¹
- Avräkningar	1 754,8	1 794,4	1 690,4	1 671,0²	1 704,0²
varav					
Asylkostnader	765,0	778,0	659,6	622,2 ²	634,0 ²
EU-bistånd	707,0	707,0	740,7	754,0 ²	769,0 ²
Adm. m.m.	282,8	309,4	290,1	295,0 ²	301,0 ²
A. Intern. utvecklingssamarbete	10 191,4	10 623,6	11 149,6	12 139,0	12 969,0
Biståndsram i % av beräknad BNI	0,70 %	0,70 %	0,705 %	0,72 %	0,73 %

Källa: Prop. 1998/99:1 utgiftsområde 7

¹ Biståndsramen för 2000 och 2001 enligt nu gällande prognos för BNI

² Omräknas vid budgeteringstillfället enligt då gällande prognos

För år 1999 har avräkningen för asylsökande från tredje land minskat i förhållande till 1998. Detta beror främst på att regeringen bedömer att antalet asylsökande skall minska. I jämförelse med regeringens vårproposition år 1998 har dock en ökning skett eftersom asylsökande befunnit sig längre i mottagandesystemet än beräknat.

Avräkningen för kostnader för det svenska bidraget till EU:s reguljära biståndsbudget uppgår till ca 741 miljoner kronor. Detta är en ökning jämfört med år 1998 eftersom Sveriges medlemsavgift till EU har ökat. Avräkningen för administrativa kostnader och andra utgifter består främst av Utrikesdepartementets administration av utvecklingssamarbetet och FN-bidrag som utbetalas från andra utgiftsområden.

För år 1998 motsvarade biståndsramen 0,7 % av BNI. Regeringen har uppgett att målet att ambitionen är att Sverige åter skall uppnå enprocentsmålet för biståndsramen när de statsfinansiella förutsättningarna föreligger.³

Utrikesutskottet har vid ett flertal tillfällen framhållit att kunskapen om och stödet för enprocentsmålet är väl befäst i riksdagen och den allmänna opinionen. Vidare har utskottet påpekat att enprocentsnivån är en viktig symbol-

² BNI=bruttonationalinkomsten. BNI kan beräknas som BNP (bruttonationalprodukt) till marknadspris plus faktorinkomster (dvs. löner, kapital- och företagarinkomster) från utlandet minus faktorinkomster till utlandet

³ Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 7

fråga och att den därmed bör prioriteras. En återgång till enprocentsnivån bör därför ske så snart det statsfinansiella läget tillåter. Enligt utskottet finns det däremot ingen anledning att lägga fast precisa beloppsgränser beträffande biståndsramen för de närmaste åren. Inte heller förefaller bestämda planer för en återgång till enprocentsnivån vara ändamålsenliga.⁴

2.4 Det bilaterala utvecklingssamarbetet

Medel för det bilaterala utvecklingssamarbetet anslås via anslagsposten Bilateralt utvecklingssamarbete (A1.2) För år 1999 beräknas summan för anslagsposten uppgå till ca 7,3 miljarder kronor vilket motsvarar en ökning med 185 miljoner kronor jämfört med år 1998. Av tabell 2.4 framgår fördelningen av anslagsposten på olika delposter.

Tabell 2.4: Anslagsposten för bilateralt utvecklingssamarbete (A.1.2) (tusental kronor)

	Budget 1998	Beräknat 1999
1. Afrika ¹	1 600 000	1 670 000
2. Asien ²	1 000 000	900 000
3. Latinamerika	385 000	385 000
4. Europa	280 000	295 000
5. Särskilda utvecklingsprogram ³	1 020 000	1 070 000
6. Krediter för utveckling	400 000	400 000
7. Forskningsamarbete ⁴	410 000	470 000
8. Enskilda organisationer	830 000	850 000
9. Humanitärt bistånd	780 000	790 000
10. Ekonomiska reformer	410 000	470 000
11. Information	45 000	45 000
Summa	7 160 000	7 345 000

Källa: Budgetpropositionen 1998/99:1 utgiftsområde 7

¹ Delpost 1 *Afrika* beräknas öka med 70 miljoner kronor. Ökningar föreslås för Etiopien, Tanzania, Moçambique och Uganda samt för regionala insatser.

² Delpost 2 *Asien* beräknas minska med 100 miljoner kronor till följd av uppsägningen av Sveriges samarbetsavtal med Indien.

³ Ökningen om 50 miljoner kronor på delpost 5 *Särskilda program* hänför sig främst till kurser och stipendier inom ramen för Sidas satsning på kompetensutveckling.

⁴ Delpost 7 *Forskningsamarbete* anges som ett högt prioriterat område som spelar en viktig roll i utveckling av kunskap och kompetens i samarbetsländerna och beräknas öka med 60 miljoner kronor.

Merparten av det svenska utvecklingssamarbetet (två tredjedelar) är bilateralt, dvs. det genomförs i direkt samarbete mellan Sverige och enskilda utvecklingsländer. Sida ansvarar för den övervägande delen av det bilaterala biståndets genomförande. Samarbetet sker med ett stort antal länder, och

⁴ Bet. 1997/98:UU2

äger rum inom flertalet samhällssektorer i över hundra länder. Främst riktas det till de fattigaste länderna och 34 % av resursöverföringen går till Afrika. För de länder med vilka Sverige har mer omfattande samarbete styrs detta av landstrategier (se kapitel 4).

1998/99:RR9
Bilaga 1

Under 1990-talet har flera förändringar genomförts av den svenska biståndsadministrationen. Bl.a. har en sammanslagning av biståndsmyndigheterna och en omorganisation av Utrikesdepartementet gjorts. I följande kapitel ges en kortfattad beskrivning av Utrikesdepartementets organisation för internationellt utvecklingssamarbete. Vidare görs en beskrivning av Sidas uppgifter och organisation samt hur myndigheten arbetar med att bereda och genomföra biståndsprojekt.

3.1 Utrikesdepartementets organisation

Från den 1 juli 1996 tillämnar Utrikesdepartementet en ny organisation. Syftet med omorganisationen var att möta en tilltagande internationalisering främst på grund av EU-medlemskapet. Den nya organisationen utgörs av en matrisorganisation med både funktionella och geografiska enheter. Detta innebär en integration av de funktioner som i den gamla organisationen fanns på i första hand politiska avdelningen, handelsavdelningen och utvecklingsavdelningen.

Enheten för internationellt utvecklingssamarbete (UD/IC) ansvarar för övergripande utvecklings- och biståndspolitiska frågor. Enhetens ansvarsområde omfattar vidare policyutveckling, samordning av biståndsbudgeten, utvecklingsekonomiska frågor, samarbete genom Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF), regionala och subregionala utvecklingsbanker, EU:s utvecklingssamarbete och OECD/DAC, nordiskt samarbete och andra länders bistånd, forskningsbistånd, huvudmannaskap för Sida och Nordiska Afrikainstitutet samt frågor rörande enskilda organisationer.⁵

Enheten har även i uppgift att initiera och samordna arbetet med olika policy- och metodfrågor samt att föra ut och förankra övergripande mål och metodfrågor.

Enheten består, förutom av en ledningsgrupp om tre personer, av sex personer ansvariga för policyfrågor, fem ansvariga för frågor om utvecklingsbanker samt tre handläggare med ansvar för EU-samordningen. Därtill finns tre handläggare med ansvar för budgetfrågor och administrativ samordning.

Inom departementet är enheten en stödfunktion gentemot de geografiska enheterna, inom vilka bl.a. verksamhetsplaneringen för de integrerade ambassaderna genomförs.

⁵ Förslag till verksamhetsplan 1998 för enheten för internationellt utvecklingssamarbete (IC-enheten), PM 1997-09-09

År 1993 beslöt riksdagen att berörda ambassader och biståndskontor skulle samordnas i en integrerad fältadministration.⁶ Kraven på helhetsperspektiv, behovet av en fördjupad policydialog med mottagarländerna, bredden i det svenska utvecklingssamarbetet och kraven på samordning av de svenska relationerna med enskilda länder samt kraven på besparingar och ett effektivt resursutnyttjande i biståndet talade enligt regeringens bedömning för att fältadministrationen borde samordnas. Även riksdagen framhöll vikten av att utrikespolitiken sågs och uppfattades i ett helhetsperspektiv. De integrerade ambassaderna finns i 17 länder, varav merparten i Afrika.

Chefen för ambassaden har det övergripande ansvaret för samtliga verksamhetsområden, vilket inkluderar det utvecklingssamarbete som ligger inom ramen för Sidas verksamhet.⁷ Ambassaden har bl.a. till uppgift att utarbeta underlag för landstrategierna, analysera och bedöma projektförslag samt utgöra en länk mellan mottagarlandet och Sida.

3.2 Arbetet inom Sida

Hösten 1994 fick en arbetsgrupp i uppgift av Utrikesdepartementet att föreslå hur en konsoliderad biståndsmyndighet kunde skapas. Regeringen konstaterade att rollfördelningen mellan de olika myndigheterna blivit otydligare i takt med att antalet samarbetsländer och samarbetssektorer ökat. Denna brist hade enligt regeringen blivit tydligare i samband med förberedelserna inför det svenska EU-medlemskapet.⁸

Den 1 juli 1995 sammanfördes Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS), Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (Swedecorp), Styrelsen för u-landsforskning (SAREC) och Sandö U-centrum till den nya myndigheten Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Sidas uppgifter

Sida är central förvaltningsmyndighet för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för stödet till länder i Central- och Östeuropa för att främja säkerhet, demokrati och en hållbar utveckling.

Sida har enligt sin instruktion (SFS 1995:869) till uppgift att, i den omfattning som regeringen särskilt beslutar, handlägga ärenden som rör samarbetet på utvecklingsområdet med mellanstatliga organisationer. Sida skall också främja medverkan av svenska organisationer, institutioner och företag i utvecklingssamarbetet, sprida information om det svenska utvecklingssamarbetet och utvecklingen i utvecklingsländerna samt om stödet till länder i

⁶ Prop. 1992/93:244, bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342

⁷ Riksdagens revisorers rapport 1996/97:10

⁸ Prop. 1994/95:100 bil. 4

Central- och Östeuropa. Vidare skall Sida inom ramen för sin verksamhet vid Sandö utbildningscentrum anordna utbildning och kompetensutveckling inom utvecklingssamarbetet samt besluta om krediter till vissa u-länder.⁹

1998/99:RR9
Bilaga 1

Sidas organisation

Organisationen är en matrisorganisation med fyra regionavdelningar (Afrika, Asien, Latinamerika och Central- och Östeuropa), fem ämnesavdelningar (Demokrati och social utveckling, Infrastruktur och ekonomiskt samarbete, Naturresurser och miljö, Forskningssamarbete och Samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd). Därutöver finns två sekretariat (Utvärdering och internrevision och Sekretariatet för policy och samhällsanalys) samt två avdelningar för information och administration. Sidas administration är uppdelad på ekonomi och verksamhetsutveckling samt personal- och organisationsutveckling.

Regionavdelningarna har ett övergripande ansvar för allt bistånd till ett visst land och svarar för utvecklingen av förslag till landstrategier samt för att svenska insatser stämmer överens med strategierna. De regionala avdelningarnas direktkontakt med Utrikesdepartementet sker främst genom departementets geografiska enheter. Ämnesavdelningarna har till uppgift att analysera och bedöma projektförslag, se till att Sida väljer att stödja projekt som löser samarbetspartnerns (mottagarlandets) och målgruppens problem och att svenska insatser får en ändamålsenlig utformning samt att berörd ambassad bidrar till genomförandet av insatser.

Sidas personal

Totalt antal anställda vid Sida (inklusive tjänstlediga) uppgick i juni 1998 till 771 personer. Av tabell 3 framgår ett medeltal av totala antalet anställda på Sida under perioden den 1 juli 1995 till den sista juni 1998. Av tabellen framgår även hur många personer som var stationerade vid de integrerade utlandsmyndigheterna (IUM) under respektive period.

Tabell 3.2: Totalt antal anställda vid Sida juli 1995–juni 1998

År	tot. ant. anställda	varav vid IUM
1995	766	108
1996	758	102
1997	738	97
1998 ¹	762	100

Källa: Sida

¹ För år 1998 har ett medeltal räknats fram utifrån två mätperioder, mars och juni

Av tabellen framgår att totala antalet anställda på Sida minskade under åren 1995 till 1997. Under det första halvåret år 1998 har dock antalet anställda ökat i jämförelse med föregående år. Ökningen gäller främst Sida-Stockholm.

⁹ SFS 1995:869, Förordning med instruktion för Sida

Inför bildandet av den nya myndigheten införde Sida anställningsstopp på de ingående biståndsmyndigheterna. Den 1 juli 1995 fanns därför ett stort rekryteringsbehov. Den interna rörligheten inom Sida är hög, bl.a. med anledning av att personal utlandsstationeras. Under år 1996 hade Sida en hög extern personalomsättning (26 %) som sjönk till ca 10 % år 1997.¹⁰

Beredning och genomförande av biståndsprojekt

Sida har som anslagsfinansierad central förvaltningsmyndighet under regeringen dispositionsrätt till medel som regeringen tilldelat Sida i regleringsbrev och genom andra regeringsbeslut. I arbets- och beslutsordning för Sida stadgas att en hög grad av delegering av beslutsrätten skall eftersträvas. Generaldirektören fattar därvid, i anslutning till ett nytt budgetår, beslut om delegering till avdelningschefer av befogenheter rörande disponibla medel (dispositionsrätt) i enlighet med regleringsbrev, inkluderande ingående reservationer. Sidas avdelningschefer kan sedan besluta om vidare delegering av dispositionsrätt till direkt underlydande enhetschefer. Enhetschefer medges att under vissa förutsättningar delegera dispositionsrätten vidare till direkt underlydande tjänstemän som ”innehar erforderliga kunskaper och insikter rörande verksamheten i fråga och på det ekonomiadministrativa området.”¹¹

Nedan följer en kortfattad beskrivning av Sidas handläggningsordning. Avsnittet bygger i huvudsak på Sidas egna riktlinjer som finns samlade i metodhandboken ”Så arbetar Sida”.

Utifrån de av regeringen fastställda landstrategierna (se vidare kapitel 4) fastställer Sida en landplan, som utarbetas av berörd regionavdelning. I denna kan mandat för beredning av ett enskilt projekt lämnas. Ett sådant mandat kan antingen ges till en avdelning inom Sida eller till en ambassad.

Sidas arbete med att analysera och bedöma ett projektförslag utförs i två steg. Den *inledande beredningen* görs av en biståndsambassad eller av en avdelning vid Sida. Den *fullständiga beredningen* görs av den enhet som fått ett beredningsmandat. Ett projektförslag skall normalt bedömas av flera personer. För stora och komplexa projekt förekommer ibland en särskild granskning utförd av fristående expert eller grupp av experter. Den enhet som bereder projektförslag ansvarar för att projektdokumentet har ett sådant innehåll att det sedan kan utgöra ett styrdokument för projektets genomförande. Beredande enhet ansvarar för Sidas beslutsunderlag, bedömningspromemoria och förslag till avtal.

Sidas beslut om stöd till ett projekt fattas, på grundval av bedömningspromemorian, antingen av generaldirektören, avdelningschef, enhetschef, chef för utlandsmyndighet eller av ambassadråd för biståndsfrågor. I beslutet ges instruktion till den som för Sidas räkning har att förhandla med projektäga-

¹⁰ Sidas årsredovisning 1997

¹¹ Sida, verkschefsbeslut 1998-02-17

ren/mottagaren. I de fall beslut om svenskt stöd skall fattas av generaldirektören behandlas bedömningspromemorian först av en s.k. projektkommitté som kan tillstyrka, avstyrka eller föreslå att ändringar skall diskuteras med mottagaren. I regel skall alla projekt som överstiger 50 miljoner kronor underställas kommittén.

I Sidas projektberedning skall en bedömning göras av hur lång tid som krävs för att uppnå förväntat resultat samt när stödet skall upphöra. Den bedömningen skall enligt Sida även göras om perioden måste sträcka sig längre än det första avtalets löptid.

Mottagarlandet/samarbetspartnern och Sida skall genomföra sina åtaganden enligt avtal. Det innebär att samarbetspartnern har ansvar för att genomföra verksamheten medan ambassad eller avdelning vid Sida genomför den svenska insatsen. Ambassaden får normalt dispositionsrätt och beredningsansvar för bistånd inom olika ämnesområden i årliga delegeringsbeslut, beslutade av Sidas generaldirektör. Ambassaden kan i sin tur delegera dispositionsrätt och beredningsansvar till annan enhet på Sida.

Sidas internrevision har genomfört en granskning av Sidas beredningsarbete. Granskningen visade på en rad svagheter. Som exempel kan nämnas att bedömningspromemoriorna kännetecknades av beskrivningar snarare än bedömningar och att Sida saknade systematisk kvalitetssäkring av beredningar. Internrevisorerna rekommenderade bl.a. att den interna styrningen förbättrades och att system och rutiner för uppföljning utvecklades.¹²

Samarbetspartnern/mottagarlandet ansvarar för att dokumentera hur projektet genomförs och hur dess budget används (den egna insatsen, det svenska bidraget och eventuella bidrag från annat håll) samt för att rapportera till Sida (med viss periodicitet, vilket skall anges i avtalet). När Sida upphört med sitt stöd skrivs en slutrapport rörande insatsens resultat, effektivitet och effekter baserad på projektdokumentet, utvärderingar och samarbetspartnerns resultatanalyser. Slutrapporten utarbetas av den enhet som haft ansvar för att genomföra insatsen.

¹² Sida, Sekretariatet för utvärdering och intern revision, Internrevisionen 98/1

Målen för utvecklingssamarbetet framgår i första hand av de sex biståndspolitiska mål (målen framgår av kapitel 2) riksdagen lagt fast och genom de av regeringen beslutade landstrategierna. Därtill finns ett antal regeringsskrivelser som riksdagen antagit i vilka den svenska policyn inom en rad för utvecklingssamarbetet viktiga områden har fastslagits. I följande kapitel behandlas målen och hur dessa följs upp. Användningen av tillgängliga styrinstrument, som regleringsbrev och landstrategiprocessen har studerats. Återrapporteringen av resultat har varit föremål för granskning. Avslutningsvis hanteras frågan om formerna för utvärdering av utvecklingssamarbetet.

4.1 Aktörerna i budgetprocessen

Riksdagen fattar beslut om statsutgifterna och de ekonomiska ramarna för olika ändamål. Riksdagen beslutar också om verksamhetsform och finansieringsform. Vidare har riksdagen ett ansvar för att följa upp att ändamålen uppfylls och att målen uppnås.¹³ Riksdagens styrning inom utvecklingssamarbetet kommer bl.a. till uttryck genom de sex biståndspolitiska målen.

Styrningen av myndigheterna utövas av regeringen. Till grund för denna styrning finns riksdagsbeslut om lagstiftning samt om ekonomiska och organisatoriska ramar. I budgetpropositionen föreslår regeringen de övergripande mål och den inriktning som skall gälla för myndigheterna. Regeringen skall samtidigt redovisa den analys som ligger till grund för förslagen. Denna analys bygger till stor del på de uppgifter som myndigheterna själva har lämnat. Regeringens direkta styrning utövas genom regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och uppdrag till myndigheterna, genom val av ledningsform och genom utnämning av generaldirektör och styrelse. Även den informella dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna är av stor betydelse.

Utvecklingssamarbetet styrs genom den ovan beskrivna budgetprocessen. Därutöver tillkommer ytterligare ett styrinstrument, nämligen den s.k. landstrategiprocessen (se avsnitt 4.3). Biståndet styrs också utifrån ett antal allmänna riktlinjer fastställda av riksdag och regering rörande exempelvis demokrati, mänskliga rättigheter och fattigdomsbekämpning. Regeringen har även beslutat om vissa begränsningar i Sidas disposition av medel för internationellt utvecklingssamarbete.

Myndigheternas formella återrapportering till regeringen sker genom årsredovisningen. Av årsredovisningens resultatredovisning skall framgå hur kostnader och intäkter fördelar sig enligt den indelning för återrapportering av verksamheten som regeringen har beslutat. I förordningen om myndigheters årsredovisning framgår att myndigheterna skall redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. I de fall regeringen inte har beslutat om krav på återrapportering skall myndigheten

¹³ 1993/94:TK1, bet. 1993/94:KU18

redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.¹⁴

En viktig förändring i den förordning som trädde i kraft den 1 januari 1997 är att regeringen måste fatta beslut om samtliga verksamhetsmål som skall gälla för en myndighets ansvarsområde. Regeringen skall även fastställa vilken kvantitativ resultatinformation myndigheten skall återrapporera till regeringen för att användas vid bedömningen av måluppfyllelse. Vidare skall regeringen i regleringsbrevet fastställa den indelning av myndighetens verksamhet eller verksamhetsgrenar som skall användas för att beskriva mål och resultatinformation.

4.2 Utveckling av mål för verksamheten

Effektmålen avser den påverkan på ett politikområde som regeringen har för avsikt att uppnå genom statliga insatser. Effekten blir skillnaden mellan det som faktiskt hänt och det som skulle ha hänt om den statliga insatsen inte kommit till stånd. I budgetpropositionen skall de viktigaste målen inom utgiftsområdena anges. Dessa bör så långt som möjligt ha karaktären av effektmål även om de i budgetförslaget inte skall benämnas effektmål. I regleringsbrevet görs sedan en koppling till budgetpropositionen genom att de mål som myndighetens verksamhet skall bidra till anges i regleringsbrevet. Dessa effektmål skall brytas ned så att myndighetens effektmål framgår. Allt detta skapar enligt regeringen en grund för resultatrapporteringen till riksdagen i förhållande till de av riksdagen godkända effektmålen.¹⁵

Verksamhetsmålen som de formuleras i regleringsbrevet ger uttryck för de ambitioner regeringen har för myndigheten under den tidsperiod som anges. Verksamhetsmålen kan vara långsiktiga, på samma sätt som effektmålen. Vidare skall målen vara uppföljningsbara i den meningen att myndigheten skall kunna visa om den har uppnått verksamhetsmålen vid utgången av den angivna tidsperioden.

I Riksdagens revisorers granskning (1997) av analys och användning av resultat i Regeringskansliet fann revisorerna att de övergripande målen (effektmålen) respektive verksamhetsmålen för myndigheterna inte givits ett sådant innehåll och en sådan precision att de kan ligga till grund för att följa upp och utvärdera myndigheternas verksamhet.¹⁶

Som effektmål för det bilaterala utvecklingssamarbetet har regeringen angivit det övergripande målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete nämligen att höja de fattiga folkens levnadsnivå. I det övergripande målet ingår sedan de sex av riksdagen fastlagda biståndspolitiska målen (se kapitel 2).

¹⁴ SFS 1996:822, förordning om myndigheters årsredovisning

¹⁵ Regleringsbrev för 1999, En handledning för Regeringskansliet, Finansdepartementet

¹⁶ Försl. 1997/98:RR7, Analys och användning av resultat i Regeringskansliet

De generella verksamhetsmålen för det bilaterala utvecklingsarbetet utgörs av ett antal främjande- och inriktningsmål och anges i regleringsbrevet.¹⁷ Exempelvis anges att

–”Sida skall bidra till att stärka samarbetsländernas förmåga att föra en utvecklingspolitik som är långsiktigt hållbar”, ”Sida skall verka för jämställdhet i utvecklingsarbetet” och ”Sida skall i ökande omfattning främja utvecklingsländers, särskilt de minst utvecklade bland programländerna, förmåga att öka sin utrikeshandel”.

Sidas verksamhet uppdelas i enlighet med regleringsbrevet i tio verksamhetsgrenar. För varje verksamhetsgren finns, förutom de generellt angivna målen, ett antal verksamhetsmål angivna. Även dessa mål är att betrakta som främjande- och inriktningsmål. Som exempel kan nämnas att en del av målen för verksamhetsgrenen Demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning är att

–”bidra till en demokratisk samhällsutveckling genom stöd till positiva demokratiska processer”, ”verksamheten skall inriktas såväl på större, långsiktiga insatser som mindre, kortsiktiga flexibla insatser”.

Verksamhetsmålet för arbetet med enskilda organisationer anges som att

–”Sida skall verka för att de svenska enskilda organisationernas verksamhet främjar utveckling av ett livskraftigt civilt samhälle och stärker de lokala organisationerna i samarbetsländerna.”

Enligt Sidas mening är verksamhetsmålen för myndigheten alltför övergripande och diffusa för att kunna användas som styrinstrument. Uppdelningen efter verksamhetsgrenar följer inte effektmålen. Inte heller anslagstilldelningen följer uppdelningen efter verksamhetsgrenar.

Nedbrutna och kvantifierbara mål återfinns i stället på region-, land- och projektnivå. Därmed blir landstrategiprocessen viktig.

Företrädare för Utrikesdepartementet har framfört att indelningen i verksamhetsgrenar bl.a. bygger på behovet och vikten av att få en samlad redovisning av verksamheten inom prioriterade områden. Verksamhetsgrenarna skall täcka hela Sidas verksamhet, inklusive insatser i länder, regioner eller ändamål som inte omfattas av landstrategierna. Det går enligt departementet att koppla de övergripande biståndspolitiska målen till verksamhetsmålen på ett mer övergripande plan, medan det är svårt att göra denna koppling mellan mål och verksamhet för enskilda biståndsinsatser. Man riskerar att få en alltför allmän beskrivning. Vidare har företrädare för departementet framhållit att indelningen i verksamhetsgrenar och formulering av verksamhetsmål är resultatet av ett gemensamt arbete där Sida har deltagit.

Sida fick i regleringsbrevet för år 1998 i uppdrag att i samråd med Utrikesdepartementet utveckla metoder för mål- och resultatstyrning av verksamhet-

¹⁷ Statsliggaren för år 1998, utgiftsområde 7

en i syfte att senast den 15 september 1998 till regeringen redovisa arbetet och överlämna förslag om redovisning av prestationer för respektive verksamhetsgren. Sida lade upp arbetet i samråd med Utrikesdepartementet genom att under våren 1998 särskilt arbeta med verksamhetsgrenarna Infrastruktur och näringsliv och Enskilda organisationer. I redovisningen som lämnades i september framgår att Sida gjort en översyn av samtliga verksamhetsgrenar. Sida uppger sig ha strävat efter att det skall finnas ett mål för varje delområde. Målen skall vara ”väsentliga att rapportera kring”.¹⁸

I kapitel 7 om utvecklingssamarbete genom enskilda organisationer har Sidas förslag till målformulering för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer behandlats. Här konstateras att Sida särskilt arbetat med verksamhetsgrenen men att den föreslagna målformuleringen i princip är densamma som för år 1998, dvs. att utvecklingen av ett livskraftigt civilt samhälle skall främjas.

4.2 Regleringsbrevet som styrdokument

I budgetprocessen är regleringsbrevet ett av regeringens viktigaste styrdokument i förhållande till myndigheterna. Regleringsbrevet, som bereds inom fackdepartementet och beslutas av regeringen, styr myndighetens verksamhet under det kommande budgetåret. Regleringsbrevet skall innehålla uppgifter om myndighetens övergripande mål, dess verksamhetsmål samt regeringens återrapporteringskrav på myndigheten.

För år 1997 utfärdade regeringen ett regleringsbrev för Sida som sedan reviderades i december samma år. Enligt Utrikesdepartementet var återrapporteringskraven alltför omfattande i den första versionen. Departementet uppger att detta berodde på att den tidigare förordningen om myndigheters årsredovisning ställde mer detaljerade redovisningskrav. Ytterligare ett skäl uppges vara att Sidas årsredovisning för budgetåret 1995/96 fick kritik av Riksrevisionsverket då resultatredovisningen inte hade uppfyllt väsentliga krav.¹⁹ Departementet försökte komma till rätta med detta genom att rikta omfattande krav på resultatredovisningen i regleringsbrevet. Att det sedan dröjde till slutet av år 1997 innan ett nytt regleringsbrev kunde utfärdas förklaras av departementet med att det under våren och fram till senhösten 1997 förelåg en diskussion om hur regleringsbrevet skulle revideras samt att departementet önskade att samordna arbetet med regleringsbrevet för 1998.

4.3 Landstrategierna som styrinstrument

Landstrategierna i sin nuvarande form infördes år 1995 och är enligt regeringen det viktigaste instrumentet för styrningen av utvecklingssamarbetet med programländerna och andra mottagare av långsiktigt svenskt bistånd. Strategierna skall ange Sveriges syn på samarbetet utifrån de biståndspoli-

¹⁸ PM Sida, 1998-08-31, Mål och resultatstyrning

¹⁹ Riksrevisionsverket, revisionspromemoria 1997-03-27

tiska målen. Strategierna fastställs av regeringen och gäller för en period av tre till fem år. Även strategier för regioner börjar bli viktiga styrinstrument.

För länder med landstrategi bestäms för närvarande storleken av det mellanstatliga samarbetet i form av en fastställd finansiell ram (landram) som vanligen avser en samarbetsperiod om tre år. I regeringens budgetförslag för år 1999 finns för riksdagens information en tabell om nuvarande och planerade landramar.

Landstrategiprocessen utformas efter samråd och en aktiv medverkan av Utrikesdepartementet, Sida, utlandssmyndigheterna och enskilda organisationer. Även representanter för näringslivet brukar delta i samråd. I regeringsbrevet till Sida anger regeringen för vilka länder landstrategier skall utvecklas. Enligt departementet är det en bred process där man tar ett samlat grepp kring ett land för att komma fram till den fortsatta inriktningen av de svenska insatserna. Beslut kan även fattas om att insatserna inom en viss sektor bör avvecklas.

Regeringen ger Sida i uppdrag att utarbeta förslag till landstrategier i enlighet med vissa riktlinjer. Inom Sida är berörd regionavdelning huvudansvarig i samråd med bl.a. ämnesavdelningarna och ambassaderna. Processen inom Sida utmynnar i ett förslag som vanligen diskuteras i Sidas styrelse och beslutas av Sidas generaldirektör. Förslaget översänds med skrivelse till regeringen.

Inom Utrikesdepartementet är berörd regionenhet huvudansvarig, i samråd med de funktionella enheterna inom departementet, i första hand enheten för internationellt utvecklingssamarbete (IC). Regional enhet på departementet svarar dels för processens genomförande, dels för det landspecifika innehållet i strategin.

Kontakterna i arbetet sker i regel mellan Sidans regionavdelningar och motsvarande regionenhet på departementet. För Utrikesdepartementet utgör landstrategiprocessen normalt huvuddelen av arbetet med utvecklingssamarbetet med ett enskilt land. För utarbetandet av en landstrategi bildas inom departementet en grupp vars sammansättning beror på arbetets omfattning och inriktning. Normalt brukar två stora möten hållas under beredningen. Vid ett möte görs en analys av landet där erfarenheter från tidigare samarbete beaktas. Vid en strategiträff behandlas exempelvis frågan om de svenska insatserna koncentreras på rätt områden. Därefter fastställs mål, villkor, volym och inriktning för det svenska biståndet, samlat och på sektornivå. Processen inom Utrikesdepartementet leder till ett regeringsbeslut, i vilket strategin fastställs.

Riksdagen har angett att landstrategier och andra policydokument som i ökad utsträckning tas fram möjliggör en styrning av biståndet till prioriterade områden. I landstrategierna skall både uppnådda resultat och behoven beaktas. Effektivitetsfrågor får ett större genomslag genom landstrategiprocessen, då en genomgripande resultat- och landanalys ingår i denna. Riksdagen anser även att resultatuppföljningen stärkts genom den fördjupade landstrategipro-

cessen som lägger större vikt vid omprövning, grundad på analys av erfarenheterna från utvecklingssamarbetet.²⁰

1998/99:RR9
Bilaga 1

I ett antal motioner i samband med riksdagsbehandlingen av regeringens budgetförslag för år 1997 yrkades att varje ny landstrategi skulle redovisas för riksdagen. Riksdagen anförde att när en landstrategi är antagen bör inriktningen ligga fast under den period som samarbetsavtalen löper. Tanken är att strategierna skall revideras vart tredje år. Enligt riksdagens mening syntes det därför knappast ändamålsenligt att underställa riksdagen dem i form av regeringsskrivelser. Däremot ansågs det vara värdefullt om utrikesutskottets ledamöter delgavs de fastställda landstrategierna på ett mer systematiskt sätt. I dag görs en mer systematisk delgivning av fastställda strategier.

4.4 Att redovisa resultatet av utvecklingssamarbetet

Enligt förordningen (SFS 1996:822) om myndigheters årsredovisning (10 §) skall myndigheter redovisa och kommentera verksamhetens resultat i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

I de fall regeringen inte har beslutat om krav på återrapportering skall myndigheten redovisa och kommentera hur prestationer har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.²¹

De återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet skall dels ge regeringen behövlig information för att kunna styra myndigheterna, dels utgöra ett underlag för regeringens återrapportering av resultatet till riksdagen.

Regeringen har uttalat att det är viktigt att återrapporteringskraven begränsas så att regeringen endast får sådan information som är viktig för att styra myndigheten och redovisa resultat till riksdagen. Regeringen har därmed ett ansvar för att inte myndigheten skall lägga ned resurser på att redovisa information som inte kommer till användning.²²

Enligt Sida är regeringens krav på återrapportering i regleringsbrevet omfattande. Till detta kommer ett stort antal regeringsuppdrag som myndigheten har att avrapportera. Vid intervjuer med tjänstemän vid Sida har framkommit att man ställer sig frågande till om och hur Utrikesdepartementet använder den resultatinformation man kräver in. Återkopplingen till myndigheten är oklar och det är svårt att klart utläsa vilka slutsatser departementet drar utifrån Sidas resultatredovisning. Enligt Sida borde Utrikesdepartementet begränsa och bättre prioritera sina krav på återrapportering. I regleringsbrevet saknas också en direkt koppling till landstrategiprocessen. Återrapporteringskrav utifrån landstrategierna återfinns inte i regleringsbrevet. Utrikesde-

²⁰ Bet. 1996/97:UU15, bet. 1997/98:UU2, 1998/99:UU2

²¹ SFS 1996:822

²² Regleringsbrev för 1999, En handledning för Regeringskansliet, Finansdepartementet

partementet menar dock att en sådan koppling finns i och med kravet på återrapportering i Sidas årsredovisning om programländer och andra viktiga samarbetsländer utifrån landstrategi och samarbetets mål och inriktning. Vidare framför departementet att antalet uppdrag till Sida har minskat och att varje uppdrag numera föregås av noggrann beredning.

Enligt Utrikesdepartementet krävs ett långsiktigt tänkande för att mäta graden av måluppfyllelse och effekter av utvecklingssamarbetet. Därmed kan inte resultatet av Sidas verksamhet följas upp på årsbasis. I årsredovisningen förväntar sig departementet att Sida redogör för vad man har gjort för att utveckla verksamheten. Utrikesdepartementet har särskilt framhållit vikten av att Sida också gör en kvalitativ analys av verksamheten i relation till de för respektive verksamhetsgren uppställda målen och viktigare policydokumenten, inklusive Sidas egna handlingsprogram.

Regeringen har framhållit att Sidas årsredovisning bör inriktas på myndighetsnära information särskilt avseende kostnadseffektivitet. För analys av effekterna, dvs. det slutgiltiga resultatet av verksamheten, hänvisar även regeringen till Sidas utvärderingsverksamhet, landstrategiprocessen och till mer eller mindre regelbundet återkommande, djupgående granskningar av olika delar av Sidas verksamhet. I regeringens budgetförslag för år 1999 betonas vikten av en fortsatt förbättring och kvalitetshöjning vad avser Sidas resultatredovisning, bl.a. för att årsredovisningen skall fylla syftet att utgöra underlag för en kontinuerlig och jämförbar uppföljning av biståndets resultat och effektivitet. De mer långsiktiga effekterna följs enligt regeringen genom utvärderingar bl.a. inom landstrategiprocessen. För att utvärdera effekterna av det svenska utvecklingssamarbetet krävs även bedömningar av dels utvecklingen i de mottagande länderna avseende målen, dels hur Sverige bidragit till utvecklingen. Regeringen anför att sådana analyser är svåra att göra av en rad skäl, bl.a. är det svårt att särskilja resultaten av de svenska insatserna i förhållande till såväl mottagarlandets som andra givares insatser, inte minst inom det multilaterala samarbetet.²³

Sida uppger att man känner sig låst av formerna för redovisning. Sedan år 1997 görs en redovisning av *prestationer* i årsredovisningen utifrån såväl länder som verksamhetsgrenar. Sidas bedömning är att redovisningen i första hand skall göras utifrån länder/regioner, medan departementet ställer ökade krav på redovisning av prestationer utifrån verksamhetsgrenar. Enligt Sida är det dock mycket svårt att redovisa resultat och graden av måluppfyllelse med utgångspunkt från den indelningsgrund som verksamhetsgrenarna utgör. Detta får till följd att årsredovisningen blir otydlig eftersom den just görs utifrån verksamhetsgrenar och inte följer uppdelning efter regioner/länder.

Utrikesdepartementet framhåller att det från departementets utgångspunkt inneburit en klar förbättring med en rapportering om såväl verksamhetsgrenar som länder. I budgetpropositionen använder regeringen indelningen i verksamhetsgrenar för redovisning till riksdagen.

²³ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

Sida har ansett att behovet av att skilja på styrinstrument och återrapporteringsstruktur är speciellt stort för Sida då utvecklingssamarbetets effekter inte kan redovisas årligen. De långsiktiga effekterna av insatserna redovisas i stället ungefär vart tredje år i resultatanalyserna för landstrategierna. Inget hindrar dock att detta resultat sedan återkommande blir föremål för redovisning i myndighetens årsredovisning.

I Sidas uppdrag år 1998 att utveckla metoder för mål- och resultatstyrning ingick även att utarbeta förslag till hur prestationerna för olika verksamhetsgrenar skall redovisas. Sida utgår från att Utrikesdepartementet efterfrågar prestationer som inte skall vara ett direkt mått på Sidas interna arbete och inte heller avse projektgenomförandet som sker under mottagarlandets ansvar. De skall inte heller avse samarbetets effekter. I stället skall prestationerna enligt Sida ”sökas på den nivå som utgör övergången från beredningsarbetet till projektgenomförandet, dvs. gränssnittet mellan Sida och mottagaren”.

I kapitel 7 framgår att Sida enligt uppgift särskilt inriktat arbetet under våren 1998 på verksamhetsgrenen Enskilda organisationer. Inga förslag på prestationer fanns dock i den redovisning Sida lämnade till regeringen under hösten 1998.

Resultatdialogen

En mål- och resultatdialog mellan myndighetschef och departementsledning är ett viktigt instrument i regeringens styrning av myndigheterna. Dialogen har huvudsakligen tre syften. Ett syfte är att gå igenom de resultat myndigheten uppnått och hur dessa resultat har uppkommit. Ett annat syfte är att närmare klargöra och precisera de mål som regeringen i olika sammanhang beslutat för myndigheten. Detta är även ett tillfälle för myndighetschefen att med departementsledningen diskutera sin arbetssituation och sitt behov av utveckling och förändring för att kunna utöva sitt ledarskap på ett bra sätt. Denna dialog bör regelbundet genomföras varje eller vartannat år.²⁴

Mellan statssekreteraren på Utrikesdepartementet och Sidas generaldirektör förekommer en reguljär resultatdialog en gång per år. Detta är en relativt ny företeelse och har hittills ägt rum två gånger. Därutöver har s.k. ”högnivåmöten” ägt rum mellan departementet och Sida ett par gånger om året då även frågor om policy, mål och styrning diskuterats. Sidas generaldirektör har också tagit initiativ till samtal med departementsledningen.

I enlighet med Finansdepartementets cirkulär om mål- och resultatdialoger skall de erfarenheter och resultat som framkommit vid dialogens första del, som rör verksamhetens mål, uppnådda resultat, effekter, kostnader m.m., dokumenteras i form av interna minnesanteckningar. Särskild uppmärksamhet och uppföljning bör ägnas åt överenskommelser som har träffats. Resul-

²⁴ Finansdepartementet PM 1996-12-04, Förberedelser och uppläggning av mål- och resultatdialog

tatdialogerna mellan statssekreteraren och Sidas generaldirektör har inom Utrikesdepartementet förberetts genom framtagande av underlag (arbetspapper) och beredning med statssekreteraren om frågor inför mötet. Anteckningar förda av departementstjänstemän har använts för återkoppling och uppföljning vid nästa dialogtillfälle.

4.5 Behov av utvärderingar på olika nivåer

Att utvärdera genomförda insatser med avseende på exempelvis sambandet mellan prestationer och effekter eller graden av måluppfyllelse utgör en viktig grund för att analysera en verksamhets resultat. Utvärderingarna spelar därför en betydelsefull roll utifrån den resultatorienterade styrningen av biståndet och den styrning som görs genom landstrategierna. Frågan om vem som skall utvärdera biståndet har vid ett flertal tillfällen varit föremål för diskussion i riksdag och regering.

År 1993 tillsattes en särskild kommitté för utvärdering och analys inom det biståndspolitiska området. Till kommittén hade ett sekretariat, Sekretariatet för analys av utvecklingssamarbete (SAU), knutits. Sekretariatet avvecklades i samband med att kommitténs arbete slutförts. Kommittén föreslog i sitt slutbetänkande att ett organ skulle inrättas för utvärdering och policyanalys av biståndets långsiktiga och principiella problem, med tonvikt på biståndets effektivitetsproblem.²⁵

I remissbehandlingen avvisade merparten av remissinstanserna förslaget om en ny fristående analys- och utvärderingsfunktion. Remissinstanserna ansåg att beställansvaret i stället borde ligga hos Regeringskansliet och berörda myndigheter.

Regeringen instämde i kommitténs och remissinstansernas uppfattning om vikten av att förbättra det analytiska underlaget för biståndspolitiken och att öka erfarenhetsåterföringen. Regeringskansliet (främst Utrikesdepartementets enhet för internationellt utvecklingssamarbete) skulle också ges en tydligt markerad styrningsroll i förhållande till myndigheten, utredningsväsendet etc. Dessutom ansåg regeringen att departementets policy- och analysfunktion borde förstärkas. En återkoppling till och påverkan på den operativa verksamheten av resultaten från analys- och utvärderingsinsatser efterfrågades även.

Regeringen beslöt att dels stärka Sidas utvärderingsenhet, dels tillsätta Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI).²⁶ Departementet har också i enlighet med rekommendationen inrättat en policygrupp inom enheten för internationellt utvecklingssamarbete.

²⁵ SOU 1994:102 Betänkande av kommittén för analys av utvecklingssamarbete, Analys och utvärdering av bistånd

²⁶ EGDI= The Expert Group on Development Issues

I granskningen har företrädare för Utrikesdepartementet framfört att man stärkt sin position i förhållande till Sida, vilket enligt departementet medfört en tydligare styrning. Sida har även stärkt sina utvärderingsresurser vilket enligt departementet medfört att behovet av ett självständigt utvärderingsinstitut minskat.

Även utrikesutskottet har vid flera tillfällen uttalat sitt stöd till den valda lösningen och anser att en god avvägning gjorts av dels behoven av självständiga analyser och utvärderingar, dels behoven av en god återkoppling till verksamheten.²⁷

Vidare har regeringen uttalat att man avser att verka för att utvärderingar och analyser av det svenska utvecklingssamarbetet i ökad utsträckning genomförs inom de organ som har till uppgift att granska verksamhet inom det statliga området.²⁸ Regeringen har dock i liten utsträckning utnyttjat exempelvis Statskontoret för att utvärdera de svenska biståndsinsatserna.

Sidas utvärderingsverksamhet

Inför bildandet av den nya biståndsmyndigheten framförde regeringen att utvärdering och policyanalys inom den nya sammanhållna biståndsmyndigheten borde ges en organisatoriskt stark och självständig ställning. Behovet av ekonomisk-analytisk kompetens skulle betonas. Vidare angav regeringen att resultaten av olika analys-, utvärderings- och utredningsinsatser på ett mer systematiskt sätt måste återkopplas till och påverka utformningen av den operativa verksamheten.²⁹

Utvärdering av biståndet genom Sida genomförs i dag av ämnes- och regionavdelningarna samt av Sekretariatet för utvärdering och intern revision (UTV). UTV:s uppdragsgivare är Sidas styrelse. Sekretariatet skall även rapportera sina uppdrag till styrelsen. Styrelsen hålls informerad om de operativa avdelningarnas utvärderingsplaner. Ansvaret för dessa utvärderingsplaner ligger dock hos generaldirektören.

UTV har att svara för mer omfattande och strategiskt viktiga utvärderingar. Det innebär att man exempelvis genomför utvärderingar avseende det samlade biståndet till ett land eller en sektor i ett land, tematiska utvärderingar och utvärderingar som omfattar flera avdelningar. UTV svarar även för Sidas internrevision. Internrevisionens främsta uppgift är att vara styrelsens instrument för att utvärdera den interna kontrollens och styrningens effektivitet.

Förutom att genomföra egna utvärderingar har UTV även till uppgift att stödja utvärderingsverksamheten vid Sidas operativa avdelningar. Stödet består dels av organisationsstöd, dels av projektstöd. Organisationsstödet

²⁷ Bet. 1996/97:UU15, bet. 1997/98:UU2

²⁸ Prop. 1994/95:100, bil. 4

²⁹ Prop. 1994/95:100, bil. 4

utgörs av generella insatser i syfte att stärka avdelningarnas utvärderingskapacitet exempelvis genom kurser i utvärderingsmetodik och sammanställning och uppföljning av avdelningarnas årliga utvärderingsplaner. Projektstödet omfattar rådgivning för specifika utvärderingsinsatser som initieras av avdelningarna. Någon direkt koppling mellan avdelningarnas utvärderingsplan och UTV:s förslag till utvärderingar finns inte. Förslag till UTV:s utvärderingar görs utifrån en förutsättningslös prövning av egna förslag.

En grundprincip är att varje avdelning skall initiera, planera och genomföra utvärderingar av egna program och projekt som ett led i ansvaret för avdelningens operativa verksamhet och resultat. Avdelningarnas utvärderingsverksamhet är starkt decentraliserad. Flertalet av avdelningarnas utvärderingar görs i syfte att skapa underlag för styrning av den utvärderade verksamheten. Enligt Sida förekommer det sällan att utvärderingar har till syfte att bygga upp kunskap som kan användas för andra projekt än det granskade.

Initiativ till utvärdering tas i de flesta fall av de handläggare som ansvarar för den utvärderade verksamheten. Handläggarnas initiativ godkänns och formaliseras därefter av berörd enhetschef. Avdelningarna saknar som regel explicita kriterier och instruktioner för urval av granskningsobjekt. Vanligtvis skriver handläggaren uppdragsbeskrivningen och upphandlar utvärderingskonsulter. Handläggaren har också huvudansvaret för godkännandet och spridningen till berörda intressenter av den färdiga rapporten. Endast i undantagsfall finns en formell referensgrupp av intressenter knuten till utvärderingen. Deltagande i utvärderingsprocessen kan vara en viktig källa till lärande. I flertalet Sidautvärderingar är dock varken Sidas personal eller intressenter i samarbetslandet aktivt involverade. Inom Sida har en diskussion om ett mer aktivt deltagande inletts men tills vidare är det främst de inhyrda konsulterna som lär genom deltagande i utvärderingsprocessen.³⁰

På uppdrag av Sida har konsulter genomfört en studie av Sidas utvärderingsrapporter. Av konsultstudien framgår att alla de 30 utvärderingsrapporter som ingick i granskningen hade utförts av externa utvärderare. Av dessa utvärderingskonsulter var merparten redan kända genom att Sida anlitat dem för tidigare uppdrag. Utvärderare upphandlades bara undantagsvis genom anbudsgivning trots att många utvärderingar överskred Sidas gränsvärde för direktupphandling dvs. 200 000 kronor.³¹

Vid planering av utvärdering av projekt skall ett antal aspekter övervägas såsom insatsens relevans, graden av måluppfyllelse, insatsens effekter, projektets kostnadseffektivitet samt insatsens långsiktiga effekter och bärkraftighet.

Av den refererade studien framgår att bedömningar av måluppfyllelse på prestationsnivå och projektnivå gjordes i flertalet rapporter, även om minimikraven för en bedömning satts lågt. Bedömningar av relevans i relation till

³⁰ Sida; PM 1998-05-29

³¹ Jerker Carlsson et al. Using the Evaluation Tool. Sida Studies in Evaluation 97/1

mottagarlandets behov och utvecklingseffekter hade gjorts i drygt två tredjedelar av rapporterna. Adekvata bedömningar var mer sällsynta. Av de granskade utvärderingsrapporterna fick 57 % godkänt för sin analys av måluppfyllelse på projektnivå. För relevansbedömningar var motsvarande siffra endast 30 %, för analyser av utvecklingseffekter 23 %, för bedömningar av kostnadseffektivitet 19 % och för analyser av bärkraftighet 25 %.³²

En nyligen presenterad studie av Sidas resultatanalyser uppvisar ett liknande resultat.³³ Här görs en jämförelse av kvaliteten på resultatanalyser mellan åren 1995–1996 och 1997–1998. Jämförelsen visar att andelen uppgifter om biståndets effekter har ökat. Däremot har bedömningsuppgifter rörande kostnadseffektivitet minskat.

Ett viktigt led av utvärderingsprocessen är återföring av resultatet av gjorda utvärderingar till olika intressenter. Sidas egen uppfattning vad avser avdelningarnas utvärderingsrapporter är att en ganska liten krets intressenter aktivt tar del av dessa. Sida publicerar dock alla sina utvärderingar och lämnar information om utvärderingsverksamheten genom Sida Evaluations Newsletter, dvs. det av UTV producerade nyhetsbladet för utvärdering.

Expertgruppen för utvecklingsfrågor

Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI) bildades år 1995 på initiativ av den svenska regeringen i syfte att bidra till en ökad förståelse för utvecklingsfrågor i ett globalt sammanhang och att öka förutsättningarna för att effekterna av utvecklingssamarbetet skall få önskat genomslag. EGDI har en policyskapande uppgift och tar initiativ till studier om utvecklingssamarbetet i stort. Under 1998 har EGDI publicerat policystudier rörande sambandet mellan handelspolitik och ekonomisk utveckling och kapitalflöden till Afrika. Vidare har fyra Working Papers publicerats om bl.a. biståndsberoende och bistånd till kapacitetsuppbyggnad.

Gruppen är sammansatt av svensk och internationell expertis samt representanter från Utrikesdepartementet och Sida. Expertgruppen beslutar om ämnesval och författarna ansvarar själva för studiernas innehåll. Statssekreteraren med ansvar för internationellt utvecklingssamarbete är ordförande för gruppen. Vidare har expertgruppen ett mindre sekretariat placerat vid Utrikesdepartementets enhet för internationellt utvecklingssamarbete (UD/IC).

4.6 Revisorernas iakttagelser

I följande avsnitt presenteras Riksdagens revisorers iakttagelser rörande mål och styrning av det bilaterala utvecklingssamarbetet. Vidare redovisas reviso-

³² Jerker Carlsson et al. Using the Evaluation Tool. Sida Studies in Evaluation 97/1

³³ Göran Schill, Uppföljande studie av Sidas resultatanalyser, Sida Studies in Evaluation 98/2

ernas iakttagelser rörande resultatredovisning och återrapporteringskrav samt behovet av utvärderingar av biståndet.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Styrningen av utvecklingssamarbetet görs på flera sätt. Styrningen bedrivs dels inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. I detta sammanhang formuleras mål och krav på Sida i regleringsbrev. Även indelningen av verksamheten i verksamhetsgrenar har en betydelse för styrningen. Utvecklingssamarbetet styrs också genom landstrategiprocessen. Regeringen har angett att denna process är att betrakta som det viktigaste instrumentet för styrning av biståndet.

Målen för utvecklingssamarbetet är allmänna

I enlighet med förordningen om myndigheternas årsredovisning måste regeringen fatta beslut om samtliga verksamhetsmål som skall gälla för en myndighets ansvarsområde. Vidare har regeringen till uppgift att fastställa den indelning av myndigheternas verksamhet eller verksamhetsgrenar som skall användas för att beskriva mål och resultatinformation. De verksamhetsmål myndighetens verksamhet skall bidra med anges i regleringsbrevet. Dessa mål kan vara långsiktiga på samma sätt som de övergripande målen. Vidare skall verksamhetsmålen vara uppföljningsbara samt ge uttryck för de ambitioner regeringen har för myndigheten under den tidsperiod som anges.

De verksamhetsmål som har angivits i regleringsbrevet för det bilaterala utvecklingssamarbetet för respektive verksamhetsgren är allmänna främjande- och inriktingsmål. Enligt revisorerna är det svårt att utifrån dessa mål följa upp, mäta effekter, bedöma resultat och utvärdera verksamheten. Nedbrutna och kvantifierbara mål har inte angetts inom ramen för den ordinarie budgetprocessen. Detta medför att regeringens resultatbedömning i budgetpropositionen tenderar att bli generell och oprecis. Mätbara mål formuleras i stället inom den s.k. landstrategiprocessen och då på region-, land- och projektnivå.

Flera krav på redovisning

Myndigheterna skall redovisa och kommentera resultatet i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen angett. Resultatinformationen från myndigheterna skall dels ge regeringen nödvändig information för att kunna styra myndigheterna, dels utgöra ett underlag för regeringens återkommande redovisning till riksdagen. Regeringen har uppgett att det är av vikt att myndigheternas återrapporteringskrav begränsas till att endast avse sådan information som är viktig för att styra myndigheten och redovisa resultatet till riksdagen.

För år 1997 utfärdade regeringen ett regleringsbrev för utvecklingssamarbetet som reviderades i december samma år. Enligt Utrikesdepartementet var återrapporteringskraven alltför omfattande i den första versionen. Att det sedan dröjde till slutet av året innan ett nytt regleringsbrev utfärdades förklarar departementet bl.a. bero på att det under större delen av året diskuterades

hur regleringsbrevet skulle revideras. Riksdagens revisorer ifrågasätter vilken styrande förmåga regleringsbrevet för år 1997 därmed kom att ha.

Regeringens efterfrågan på resultatinformation från Sida är stor. Enligt revisorerna råder en oklarhet om hur denna stora mängd resultatinformation kommer till användning. Revisorerna vill framhålla att regeringen har ett ansvar för att myndigheten inte skall lägga ned resurser på att redovisa information som inte används. Regeringens roll som beställare av resultatinformation blir därmed avgörande.

En försvårande faktor i resultatredovisningen av det bilaterala utvecklings-samarbetet är kravet på redovisning av prestationer utifrån verksamhetsgrenar. Varken målen eller anslagen för verksamheten följer verksamhetsgrenarnas indelningsgrund. Sida har under år 1998 haft ett särskilt regeringsuppdrag att utarbeta förslag till hur prestationer för olika verksamhetsgrenar skall redovisas. Detta uppdrag inriktades särskilt på att utarbeta förslag till prestationer för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer. I kapitel 7 konstaterar revisorerna dock att inga sådana förslag fanns i den redovisning Sida lämnade till regeringen.

Utvärderingsbehov på flera nivåer

Att utvärdera genomförda insatser är en betydelsefull del av den resultatorienterade styrningen av utvecklingssamarbetet. Detta ställer krav på oberoende utvärderingar på olika nivåer för att tillgodose både riksdagens, regeringens och myndighetens behov av oberoende analyser. Riksdag och regering har vid flera tillfällen prövat frågan om formerna för utvärdering av utvecklingssamarbetet. En avvägning har gjorts mellan en helt självständig enhet och behovet av återföring av kunskap till biståndsorganisationen. Det alternativ som har valts medför att Sidans utvärderingsverksamhet stärkts och att Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI) har inrättats. Enligt vad Riksdagens revisorer erfarit är EGDI mer att betrakta som ett policyskapande organ rörande utvecklingssamarbetet i stort än ett organ för att utvärdera biståndets effektivitet.

Sidas region- och ämnesavdelningar svarar för planering och genomförande av utvärderingar av program och projekt. Dessa utvärderingar är i hög grad decentraliserade och i viss mån att betrakta som rituella dvs. de genomförs för att de "skall göras" som ett led i avdelningarnas operativa arbete. Erfarenheterna från dessa utvärderingar har en begränsad spridning utanför de aktuella projekten. Studier av genomförda utvärderingar visar att enbart en mindre del av avdelningarnas utvärderingar innehåller uppgifter om projektens kostnadseffektivitet. Enligt revisorenas mening är utvärderingar om kostnadseffektiviteten en viktig grund för bedömning av biståndsinsatserna.

Sekretariatet för utvärdering och intern revision (UTV) har en förhållandevis självständig ställning inom Sida, placerat direkt under myndighetens styrelse. UTV svarar för mer strategiska utvärderingar. Någon direkt koppling mellan avdelningarnas utvärderingsplaner och UTV:s förslag till utvärderingar finns inte. Såväl avdelningarnas som UTV:s utvärderingar genomförs av externa

utvärderare. Konsulter för avdelningarnas utvärderingar anlitas dock utifrån ett begränsat urval av utvärderare.

1998/99:RR9
Bilaga 1

I regeringens budgetförslag år 1995 uttalades att regeringen avsåg att i ökad utsträckning anlita de organ som har till uppgift att granska verksamhet inom det statliga området till att utvärdera det svenska utvecklingssamarbetet. Revisorerna kan konstatera att regeringen under senare år i ringa grad har utnyttjat exempelvis Statskontoret i sådant syfte. Statskontoret har inte sedan år 1994 haft något regeringsuppdrag på biståndsområdet. Under senare år har även kommittéväsendet nyttjats i begränsad omfattning för att utvärdera det svenska utvecklingssamarbetet. Därmed sker i huvudsak utvärderingar av det svenska utvecklingssamarbetet inom ramen för Sidas verksamhet.

I följande kapitel ges inledningsvis en beskrivning av statsbudgetens anslagstyper och villkor för anslagstilldelning. Därefter görs en genomgång av anslagstilldelningen för biståndsverksamheten och dess förvaltning, där bl.a. frågor rörande reservationer och anslagssparande behandlas. Vidare beskrivs Sidas försöksverksamhet att finansiera del av fältverksamheten genom reservationsanslaget.

5.1 Statsbudgetens anslagstyper och villkor

Genom att anvisa anslag till angivna ändamål bestämmer riksdagen hur statens medel skall användas.³⁴ Statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.³⁵ Bestämmelser om anslag återfinns i lagen om statsbudgeten och i anslagsförordningen.³⁶ Här framgår att när riksdagen anvisar anslag till angivna ändamål, skall anslagstyperna obetecknade anslag, reservationsanslag och ramanslag användas.

Obetecknade anslag

Ett obetecknat anslag får inte överskridas och outnyttjade medel får inte användas under följande budgetår. Anslagstypen används främst för bidrag till exempelvis organisationer, museer och akademier.

Reservationsanslag

Ett reservationsanslag får inte överskridas. Outnyttjade medel får dock användas längst tre år efter det att anslaget senast var uppfört på statsbudgeten. Tilldelat belopp och reservationer från föregående budgetår som vid budgetårets slut inte utnyttjats utgör, sedan en eventuell indragning av anslagsbelopp förts bort, en reservation till följande budgetår. Anslagstypen används exempelvis för internationellt utvecklingssamarbete.

Indragningar av reservationsmedel

Under senare år har regeringen vid ett flertal tillfällen beslutat att föra bort medel från vissa reservationsanslag. År 1995 beslöt regeringen att man, efter att ha sett över utfallet från en lång rad reservationsanslag, skulle göra en indragning av reservationsmedel motsvarande 4,4 miljarder kronor, varav 2 miljarder inom Arbetsmarknadsdepartementets område, 1 miljard kronor inom Utrikesdepartementets område och 0,6 miljarder kronor inom Kommunikationsdepartementet.³⁷

³⁴ RF 1:4 och RF 9:3

³⁵ RF 9:2

³⁶ SFS 1996:1059 och SFS 1996:1189

³⁷ Prop. 1994/95:150

I sitt yttrande till finansutskottet fann utrikesutskottet att den av regeringen vidtagna åtgärden var försvarlig med hänsyn till det statsfinansiella läget men att regeringen också klart uttalat sin avsikt att fortsatt verka för att Sverige, när ekonomin så tillåter, skulle övergå till att åter avsätta 1 % av BNI för biståndsverksamhet. Vidare uttryckte utskottet att indragningarna ej bort vidtagits utan föregående hänvändelse till riksdagen. När detta nu inte skett borde regeringen ha redovisat konsekvenserna av de vidtagna åtgärderna.³⁸

Med anledning av utrikesutskottets yttrande anförde finansutskottet följande beträffande indragningar av reservationsmedel.

Genom riksdagens beslut om anslag ställs medlen till regeringens förfogande. Det ankommer på regeringen att under parlamentariskt ansvar avgöra i vad mån de utgifter som anslagen möjliggör skall verkställas. Regeringen har alltså en prövningsrätt.

Utskottet framförde att frågan om indragning av reservationsmedel således inte är ett beslut som underställs riksdagen. Däremot finns det inga hinder för riksdagen att i samband med behandlingen av kompletteringspropositionen både fritt redovisa sin syn på dessa indragningar och att fatta beslut som helt eller delvis kan upphäva de redovisade indragningarna.

År 1997 presenterade regeringen en sammanställning av åtgärder under året för att finansiera ökade utgifter inom ramen för det s.k. fempunktsprogrammet för arbete och utbildning. De föreslagna totala åtgärderna innebar en indragning på motsvarande 4,5 miljarder kronor. Inom utgiftsområde 7, internationellt bistånd, gjordes en indragning motsvarande 0,5 miljarder kronor.³⁹

Utrikesutskottet hade inget att invända mot indragningen mot bakgrund av att det under en övergångsperiod skulle gå att minska vissa poster eller bidrag utan detta skulle gå ut över verksamheten genom att utnyttja tidigare anslagna men outnyttjade medel. Dock ansåg utskottet även denna gång att effekterna av indragningen bort framgå av propositionen.⁴⁰

Ramanslag

En myndighet får enligt anslagsförordningen disponera ett ramanslag med högst summan av ett tilldelat belopp och ett överfört anslagssparande minskat med en eventuell indragning av anslagsbelopp eller summan av tilldelat belopp minskat med en utnyttjad anslagskredit och en eventuell indragning av anslagsbelopp.

Det innebär att det belopp som en enskild myndighet tilldelas, tillsammans med anslagssparandet och anslagskrediten utgör det totala utgiftsutrymme som myndigheten disponerar för att finansiera lokaler, lönekostnader och

³⁸ Bet. 1994/95:FiU20

³⁹ Prop. 1996/97:150

⁴⁰ Ytr. 1996/97:UU4y

Sparande och krediter på ramanslag

Med *anslagssparande* avses den del av ramanslaget som en myndighet inte har utnyttjat vid budgetårets slut. För sparande på ramanslag finns formellt sett inte några begränsningar vare sig beträffande beloppets storlek eller för hur lång tid som en myndighet får behålla sitt anslagssparande. En sådan begränsande regel skulle enligt regeringen försvaga incitamentet till god hushållning. Därmed har regeringen inte ansett det lämpligt att lagfästa en sådan generell regel. Däremot har regeringen avsett att pröva överföringar av anslagsmedel i den ordinarie budgetprocessen.⁴¹ Enligt Riksrevisionsverkets anvisningar till förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. skall utgående reservationer och anslagssparandet redovisas (5 §).⁴²

Om den ackumulerade anslagsbehållningen på ett anslag uppgår till mer än 3 % av anslaget skall myndigheten i budgetunderlaget redovisa den planerade användningen av anslagsbehållningen för det påbörjade budgetåret och för de tre följande åren (15 §).⁴³ Av de 184 ramanslag som fanns uppförda på statsbudgeten för budgetåret 1995/96 hade 37 inget sparande, 68 anslag låg i intervallet 1–10 % av anvisade medel per anslag. Den näst största gruppen, 40 anslag, återfanns i intervallet 11–20 %. För intervallet 21–30 % återfanns 17 anslag och 10 anslag återfanns i intervallet 31–40 %. Slutligen hade 22 anslag ett anslagssparande över 40 %.⁴⁴

Med *anslagskredit* avses rätten att överskrida ett budgetårs disponibla medel på ett ramanslag. I enlighet med lagen om statsbudgeten får regeringen tillfälligt överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst 10 % av anvisat anslag.⁴⁵ I regeringens förslag om lagen om statsbudget angav regeringen att krediten för anslag för förvaltningsändamål i regleringsbrev i allmänhet bör sättas till 3 % och för de flesta övriga ramanslag till 5 %. Om störningar inträffar på ett sådant anslag kan regeringen i steg höja kreditgränsen upp till 10 % av anslagsbeloppet. Endast för några få ramanslag skulle regeringen redan i regleringsbrevet medge anslagskredit på maximala 10 %.⁴⁶

⁴¹ Prop. 1995/96:220

⁴² RRV 1998:2 Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet

⁴³ Förordning om myndigheters årsredovisning m.m. (1996:882)

⁴⁴ Riksdagens revisorers förstudie 1997/98:11, Budgeten som styrmedel

⁴⁵ SFS 1996:1059

⁴⁶ Prop. 1995/96:220

I regeringens förslag om lag om statsbudget angavs att regeringens strävan först och främst är att minska reservationernas storlek. Enligt regeringen borde detta kunna ske på två sätt. I stället för att tidigt anvisa ett stort reservationsanslag för olika projekt, kan befogenheten att göra åtaganden som sträcker sig över flera år tillföras genom ett bemyndigande eller en investeringsplan. Anslag skulle då behöva anvisas först under de senare budgetåren då utgifter uppstår och behovet av medel rent faktiskt föreligger. Regeringen menade att det då i många fall också kan vara möjligt att gå över från reservationsanslag till ramanslag.

Enligt regeringen skulle det därmed vara möjligt att för ytterligare några stora förvaltningsområden övergå från att använda årliga reservationsanslag till att i stället använda ramanslag för verksamhet som visserligen kan bestå av många åtaganden under flera år, men där den samlade volymen är någorlunda konstant. Ramanslagets spar- och kreditmöjligheter skulle i de flesta fall räcka för att fånga upp de förskjutningar i utgifter mellan olika år som normalt förekommer.⁴⁷

5.2 Reservationernas omfattning på anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete

Medel för biståndsverksamhet anslås via ett reservationsanslag (A 1). För år 1998 anslogs 10,2 miljarder kronor, där drygt 3 miljarder kronor var att hänföra till det multilaterala utvecklingssamarbetet (A 1.1) och ca 7,1 miljarder kronor till det bilaterala biståndet (A 1.2). För år 1999 har drygt 7,3 miljarder kronor avsatts för det bilaterala biståndet.⁴⁸

Samtidigt har regeringen i Finansplanen aviserat ett antal åtgärder i syfte att begränsa utgifterna år 1998. Åtgärderna innebär senareläggningar och utgiftsreduktion av planerade projekt m.m. och berör bl.a. det internationella biståndet.⁴⁹

Den utgående reservationen för år 1997 för hela A 1-anlaget uppgick till drygt 5,7 miljarder kronor.⁵⁰ För år 1998 har en viss minskning från föregående budgetår prognostiserats. Den utgående reservationen för år 1998 har uppskattats till 5,5 miljarder kronor.⁵¹

Regeringens uppfattning är att reservationerna nått en alltför stor volym och bör minska.⁵² I överväganden om fördelningen av medel mellan olika delpos-

⁴⁷ Prop. 1995/96:220

⁴⁸ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7, bet. 1998/99:UU2

⁴⁹ Prop. 1998/99:1

⁵⁰ RRV 1998:9, Statsbudgetens utfall budgetåret 1997

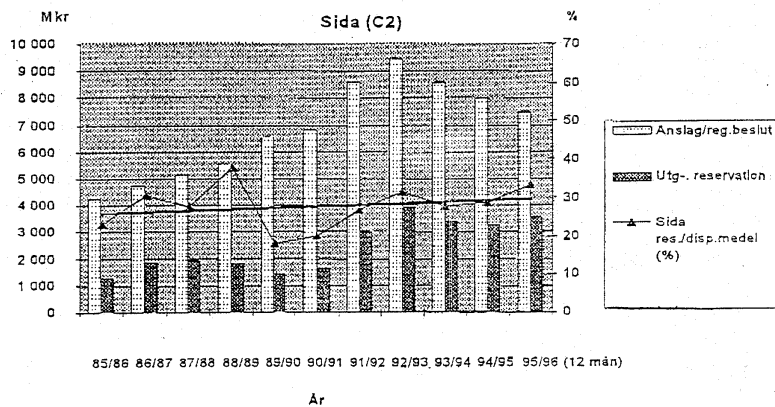
⁵¹ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

⁵² Prop. 1996/97:1 och prop. 1997/98:1

ter inom det bilaterala utvecklingsarbetet för budgetåret 1998 angav regeringen att man beaktat reservationerna med undantag för ingångna samarbetsavtal. Sänkning av landramar med anledning av stora reservationer bör normalt aktualiseras då samarbetsavtal löper ut.

Sida har i en skrivelse till Utrikesdepartementet konstaterat att trenden för de tio senaste åren är att den sammanlagda reservationen legat på knappt 30 % av disponibla medel och att den sakta ökat. De utgående reservationerna har varit högre på 1990-talet än i slutet av 1980-talet.⁵³ Av figur 1 framgår reservationernas storlek perioden 1985/86–1995/96.

Fig. 1 Reservationernas storlek perioden 1985/86–1995/96



Källa: Sida

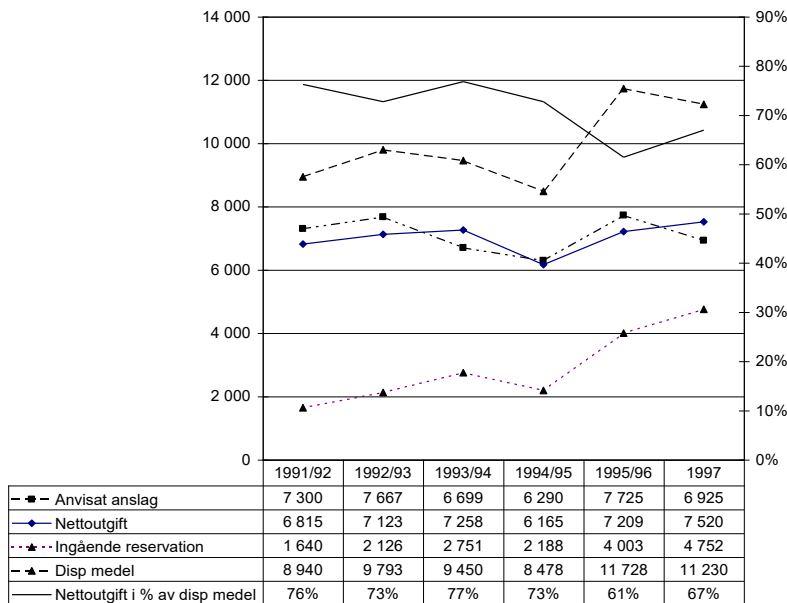
¹ Anslag och reservationer har för 1995/96 räknats om till tolv månaders bas

² Andel reservationer (högra axeln) är beräknad på disponibla medel (anslag, regeringsbeslut och ingående reservation)

I figur 2 redovisas nettoutgifternas andel av disponibla medel för budgetåren 1991/92–1997 (budgetåret 1995/96 har omräknats till tolv månader). Av figuren framgår att nettoutgifterna under den redovisade perioden relativt väl överensstämmer med anvisade anslag, vilket visar att verksamheten har varit någorlunda jämn under den angivna perioden. Nettoutgifternas procentuella andel av disponibla medel minskade från budgetåret 1994/95. För år 1997 redovisas disponibla medel med hänsyn till den indragning regeringen gjorde på anslagsposten motsvarande 447 miljoner kronor. Nettoutgifternas andel av disponibla medel ökade år 1997 jämfört med föregående budgetår.

⁵³ PM 1997-06-26, Sida, Reservationer i det bilaterala biståndet

Fig. 2 Nettoutgifternas andel av disponibla medel m.m.



Källa: Riksrevisionsverket och Utrikesdepartementet

Utrikesdepartementet har på Riksdagens revisorers begäran lämnat en redogörelse för reservationernas omfattning vad avser det bilaterala utvecklings-samarbetet. Av redovisningen, som omfattar budgetåren 1996 och 1997, framgår att de utgående reservationerna sammanlagt uppgick till drygt 4,7 miljarder år 1996. För år 1997 var motsvarande belopp ca 3,7 miljarder kronor. Sammanställningen i sin helhet framgår av bilaga 1.

En minskning av reservationerna mellan år 1996 och 1997 i absoluta tal har därmed skett. Om däremot de utgående reservationerna sätts i relation till disponibla medel för de två aktuella budgetåren, uppgår reservationerna för de båda åren till drygt 30 % av disponibla medel.⁵⁴

Av redovisningen framgår även reservationernas omfattning per delpost samt hur stor andel av reservationerna som är intecknade respektive ointecknade. För såväl budgetåret 1996 som år 1997 uppgick de ointecknade reservationerna – dvs. medel för vilka några utfästelser ännu inte gjorts - till drygt 1 miljard kronor. Vidare framgår att reservationerna var ojämnt fördelade mellan olika delposter. Delposten Ekonomiska reformer uppvisar den högsta andelen ointecknade reservationer (se vidare avsnitt 5.4). Verksamhetsgrenen omfattar betalningsbalansstöd och skuldlättnader. För denna delpost fattar regeringen beslut om varje enskilt stöd. Här förutspår dock regeringen mins-

⁵⁴ Disponibla medel har beräknats som ingående reservationer plus anslag för det aktuella året. För år 1997 har i beräkningarna hänsyn tagits till den av regeringen beslutade indragningen, vilket för de redovisade delposterna i bilaga 1 sammanlagt uppgick till 447,2 miljarder kronor

5.3 Orsaker till uppkomna reservationer

Sida menar att en av de främsta orsakerna till de omfattande reservationerna är biståndets ändrade inriktning. Biståndet har blivit alltmer inriktat på kunskapsöverföring, institutionsuppbyggnad och liknande med färre stora infrastruktursatsningar. Enligt Sida kräver insatserna mindre finansiering men är administrativt resurskrävande för myndigheten. Dessutom leder de tydligare kraven på mottagarens aktiva deltagande, inte minst finansiellt, erfarenhetsmässigt till förseningar. Ytterligare förklaringar kan vara att ambitionsnivån höjts och att anslagssystemet tidigare premierat försiktighet i planeringen.

Sida har utifrån ett regeringsuppdrag låtit en konsult bl.a. analysera orsakerna till reservationerna.⁵⁵ Analysen visade att det inte fanns någon entydig förklaring till uppkomna reservationer. Enligt studien finns dock ett undantag i och med att analysen visat på ett svagt samband mellan en minskning i planeringskapacitet – antalet handläggare på fältkontoren – och storleken på reservationerna. Däremot finns det förklaringar till reservationernas nivå och utveckling för de enskilda länderna och budgetposterna. Enligt studien kunde man därmed utifrån analysen dra följande övergripande slutsats.

Det verkar vara en ”naturlag” att reservationerna skall ligga på ca 30 % av disponibla medel. Delposter kan variera, men totalnivån ligger ändå kring 30 % även om samma delposter – eller länder – inte visar en konstant nivå under den studerade perioden. Man kan finna orsaker för uppkomna trender på land eller delpostnivå, men inte på en högre aggregationsnivå. En tänkbar förklaring beträffande länderna är att samarbetet med några länder alltid befinner sig under omvandling – och försenade utbetalningar – vid en given tidpunkt, vilket ger upphov till den konstanta reservationen på regionnivå. För andra delposter är det troligt att planeringsnivån inte är tillräcklig för att möta förseningar och andra orsaker till lägre utbetalningar.

Företrädare för Utrikesdepartementet delar Sidas uppfattning om att det främst är biståndets ändrade inriktning samt de förseningar som av olika skäl ofta uppstår i biståndsverksamhet, som ger upphov till reservationer. En annan förklaring anser departementet vara att förvaltningsanslagen är för små i relation till verksamheten. Därmed kan en koppling sägas finnas mellan administrationens omfattning och reservationernas storlek.

En genomgång av Sidas årsredovisning

Sida har av regeringen fått i uppdrag att i årsredovisningen analysera orsaker till förändringar i reservationerna och redovisa åtgärder för att minska dem.⁵⁶

⁵⁵ PM maj 1997, Sidas anslagsplanering, SPM Consultants

⁵⁶ Statsliggaren för år 1998, utgiftsområde 7

Riksdagens revisorer har i granskningen gjort en genomgång av hur Sida i sin årsredovisning 1997 redovisat reservationerna land för land i syfte att se om några gemensamma förklaringar går att finna samt huruvida några åtgärdsförslag för att minska eventuella reservationer återges.⁵⁷

Det finns inte något entydigt mönster för hur reservationernas storlek eller förändring från år 1996 redovisas eller förklaras. En rad olika faktorer återges, ofta utan en närmare förklaring. Som skäl till ökade reservationer anges relativt ofta förseningar. Andra orsaker uppges bl.a. vara mottagarlandets svåra situation, dålig absorptionsförmåga, det osäkra planeringsläget och givartäthet. Sida uppger även att resultatet av att koncentrera biståndet till färre projekt, färre sektorer eller färre antal länder leder till reservationer. I ett fall, där kraftigt minskade reservationer förekommer, uppges detta bero på ökad effektivitet i genomförandet av insatserna. Ett annat skäl till ett högt medelsutnyttjande anges vara ett fortsatt stöd till väl upparbetade sektorer där samarbetet pågått under en längre tid.

5.4 Begreppet in-tecknad reservation

Anvisade medel till Sida reserveras som in-tecknade för delposterna då samarbetsavtal, insatsavtal eller motsvarande träder i kraft. Sida kan ingå överenskommelser, som tillsammans med tidigare utfästelser motsvarar högst tre gånger det belopp som anvisats för en delpost på anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete. För programländer med gällande landstrategier eller motsvarande, har Sida rätt att ingå överenskommelser som motsvarar högst fem gånger den årliga landramen. In-tecknade reserverade medel under delposterna förs som ingående reservationer till motsvarande delposter följande budgetår.⁵⁸

Redan den granskning av effektiviteten i biståndsförvaltningen som Riksdagens revisorer genomförde 1990, visade på svårigheter att med rådande anslagsmodell redovisa in-tecknade respektive oin-tecknade reservationer.⁵⁹

Regeringen beslutar om fördelningen av oin-tecknade reservationsmedel. Under C 2-anslaget (*anm. nuvarande A .1.2*) är dock nästan alla reservationer ”in-tecknade” eftersom det under de flesta anslagsposter är möjligt att göra utfästelser för flera år framåt till belopp som sammantagna kraftigt överskrider vad som anvisas för ett enskilt år. Endast om sådana saknas kan reservationerna komma att klassificeras som oin-tecknade. Att reservationsmedel betecknas som in-tecknade kan således innebära att man gjort långsiktiga utfästelser, t.ex. gentemot ett programland, snarare än att medlen redan upp-arbetats i form av konkreta biståndsinsatser.

I april 1998 uppdrog Sida åt en konsult att ”finna en (ny redovisnings)modell som tillgodoser politikernas önskan om snabb anslagsbelastning, Finansde-

⁵⁷ Sidas årsredovisning 1997

⁵⁸ Statsliggaren för år 1998

⁵⁹ Förs. 1991/92:11, Riksdagens revisorerers förslag angående effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd

partementets önskan om motsatsen och Sidas önskan om planeringstrygghet och flexibilitet".⁶⁰ I konsultrapporten framfördes följande:

Sida tillämpar för närvarande definitionen "bindande åtaganden, dvs. expedierade beslut om bidrag eller undertecknade avtal/kontrakt" för redovisning av intecknad reservation. Också denna definition återspeglar att det inte finns någon riktigt bra anslagsmodell som är tillämpbar för biståndet. Samtidigt som Sidas definition är korrekt i sig, överensstämmer den inte med avsikten med konstruktionen med intecknade reservationer. Dessa är tänkta att visa att medel som inte ianspråktagits ett år, i någon mening redan är intecknade och kommer att förbrukas under påföljande budgetår till följd av beslut som redan fattats.¹ De kan således inte användas för andra ändamål eller dras in. Samtidigt som detta synsätt i princip är korrekt också för den definition Sida tillämpar, tilldelas samtidigt Sidas sakanslag varje år nya resurser, vilket medför att man lika väl kan använda dessa nya medel för att möta de utgifter som redan beslutats det föregående budgetåret och som definierats som intecknade. Förutom att Sidas definition av intecknad reservation därmed i praktiken inte är korrekt i förhållande till det tänkta syftet (och inte heller kan vara det eftersom det inte finns något anslagstilldelningssystem), är den mycket "förmånlig" för Sida i den meningen att ett landavtal² omedelbart intecknar hela det överenskomna beloppet mellan länderna, oavsett att de faktiska betalningarna kan komma betydligt senare och i vissa fall helt utebli. Trots detta är det intecknade beloppet "skyddat" i alla parterns ögon.

not 1. Detta bör betraktas som konsultens "definition". Det finns ingen reglering om detta. (Utrikesdepartementets anm.)

not 2. Landavtal är ett felaktigt uttryck. Bör stå samarbetsavtal. Det är inte landramar som intecknas utan inteckning baseras på insatsavtal (Utrikesdepartementets anm.)

5.5 Stöd till ekonomiska reformer

Målet för verksamhetsgrenen är att stödja länder som genomför ekonomiska reformprogram syftande till ekonomisk tillväxt, fattigdomsbekämpning och socialt och ekologiskt hållbar utveckling. En rimlig bördefördelning med andra givare skall föreligga. Normalt skall en överenskommelse om den ekonomiska reformpolitiken föreligga.

En förskjutning har skett från att ge mottagarländerna importstöd till mer specifikt anpassade former av stöd, särskilt till skuldreduktion i olika former. Regeringen anger att man under en lång tid prioriterat och internationellt verkat för en långsiktig lösning på skuldfrågan för de fattigaste, mest skuldsatta länderna.⁶¹ Exempel på forum där detta drivs är Parisklubben (de västliga regeringarnas gemensamma forum för omförhandlingar med skuldländerna), Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken, Internationella utvecklingsfonden (IDA) och Världsbankens särskilda program för Afrika (SPA). Vidare har Sverige givit till skuldlättnader till enskilda länder.

⁶⁰ PM 1998-05-19 Redovisning av Sidas reservationer

⁶¹ Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7

Under år 1996 utformade Världsbanken och IMF ett initiativ för att uppnå en hållbar skuldsituation för de mest skuldsatta länderna det s.k. HIPC-initiativet (Highly Indebted Poor Countries). Riksdag och regering stöder detta initiativ och anser att HIPC-initiativet måste utgöra ramen för svenska skuldlätnadsåtgärder, både genom direkt stöd till programmet och genom kompletterande åtgärder syftande till att uppnå en hållbar lösning på de fattigaste ländernas skuldproblem.⁶²

Medel under delposten för ekonomiska reformer disponeras av Regeringskansliet eller Sida efter beslut av regeringen. För år 1998 avsattes 410 miljoner kronor av biståndsanslaget för delposten. För år 1999 avsätts 470 miljoner kronor.⁶³

Reservationerna har varit omfattande. Av tabell 5.5 framgår hur mycket som anslagits för delposten för budgetåren 1995/96–1998 samt reservationernas omfattning vid utgången av år 1996 och år 1997.

Tabell 5.5: Delposten Ekonomiska reformer (miljoner kronor)

År	Anslag	Utg. reservation ¹	varav in-teckn. ²	varav oin-teckn. ³
1996	1 200	1 239 (227)	527 (185)	712 (39)
1997	200	998 (215)	215 (215)	783 (0)
1998	410			

Källa: Utrikesdepartementet och Sida

^{1-3.} Sidas andel anges inom parentes

Av tabellen framgår att merparten av de oin-tecknade reservationerna på anslagsposten återfinns hos Utrikesdepartementet.

I budgetpropositionen för år 1997 hänvisade regeringen till att stödets karaktär och den flexibilitet som krävs t.ex. för att ha beredskap för att bidra till nya skuldinitiativ, kan föranleda betydande variationer i utnyttjandet av anslagna medel mellan olika budgetår. Vidare framfördes att flera programländer har stora problem i genomförandet av strukturanpassningsprogrammen på grund av såväl externa ekonomiska som interna politiska faktorer. Detta skulle enligt regeringen vara den främsta orsaken till de mycket stora reservationerna som angavs uppgå till ca 800 miljoner kronor vid utgången av år 1996. Regeringen ansåg därmed att en nedskärning var motiverad för att kunna omfördela medel till andra angelägna ändamål. I enstaka fall borde även temporärt stora reservationer under landramar kunna tas i anspråk för betalningsbalansstöd. Regeringen anser att betalningsbalansstöd i första hand bör lämnas från delposten Ekonomiska reformer men i vissa fall även kan finansieras från landramar.⁶⁴ I praktiken utnyttjas denna möjlighet i mycket begränsad omfattning.

⁶² Bet. 1997/98:UU2

⁶³ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

⁶⁴ Prop. 1996/97:1 utgiftsområde 7

I 1998 års budgetproposition angav regeringen att formerna för att effektivisera medelsutnyttjandet bör ses över. Regeringen gjorde samtidigt bedömningen att utbetalningarna under andra halvåret 1997 skulle öka kraftigt och att större delen av disponibla medel därmed beräknades bli förbrukade. Detta motiverade en ökad medelstilldelning för 1998.⁶⁵

I årsredovisningen för år 1997 anger Sida att eftersom beslutet om huvuddelen av stödet till ekonomiska reformer blev klart först i oktober och beslut om större delen av det resterande beloppet fattades i december, kunde bara ca 70 % av tillgängliga resurser utbetalas. Detta medförde enligt Sida att den utgående reservationen år 1997 blev något större än året innan.⁶⁶

Utifrån sammanställningen i tabell 5.5 konstateras att reservationerna för år 1996 blev betydligt högre än vad regeringen först förutspådde. Inte heller regeringens antagande om kraftigt ökade utbetalningar för år 1997 infriades. Enligt regeringen har betalningsbalansstöd inte kunnat utbetalas i förväntad takt på grund av problem i genomförande av ekonomiska reformer i mottagarländerna.⁶⁷

Planerade och genomförda insatser under år 1998 beräknas dock leda till att reservationen på posten Ekonomiska reformer minskas betydligt.

Ansvarsfördelningen

Av regleringsbrev framgår att delposten Ekonomiska reformer disponeras av Regeringskansliet eller Sida efter beslut av regeringen. I praktiken innebär detta att exempelvis utbetalningar till IMF görs direkt från Utrikesdepartementet. Utbetalningar som kräver avtalsskrivande med mottagande land och återrapporterings- och uppföljningskrav hanteras av Sida.

Samråd skall ske mellan Sida och Utrikesdepartementet om bedömningar av de ekonomiska reformprogrammen och om beslut att tills vidare inställa betalningar på grund av att uppställda villkor för beslutade eller utfästa insatser inte är uppfyllda. Sidas uppgift är att ta fram ett underlag för regeringens ställningstagande. Inom Sida bereds frågorna inom policyenheten på förslag av regionavdelningarna och berörd ambassad. Enligt företrädare för Sida är detta en långdragen process som kräver omfattande insatser från såväl handläggare på biståndsambassaderna som hemmaorganisationen. Sidas bedömningar utgör sedan underlag för en gemensam beredning mellan Utrikes- och Finansdepartementet. Förseningar i utbetalningar uppstår enligt Sida genom att den nu gällande beredningsprocessen är omständlig. Sida levererar sitt underlag till regeringen i december för det kommande året. Regeringen fattar sedan beslut.

⁶⁵ Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7

⁶⁶ Sidas årsredovisning 1997

⁶⁷ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

Både Utrikes- och Finansdepartementet anser att beredningsförfarandet och underlaget från Sida rörande ekonomiska reformer avsevärt förbättrats under år 1998. Detta har medfört att merparten av besluten för innevarande budgetår kunnat fattas i mitten av året, vilket i sin tur ger ökade förutsättningar för minskade reservationer för år 1998.

Avtalens längd

Om inget annat anges i regeringsbeslut, skall avtal om stöd till ekonomiska reformer vara ettåriga. Utrikesdepartementet får ikläda sig förpliktelser som tillsammans med tidigare gjorda utfästelser motsvarar högst tre gånger det belopp som anvisats för delposten.

Det råder till viss del olika uppfattningar om hur långa avtalstider som bör tillämpas för stöd till ekonomiska reformer. Finansdepartementet ifrågasätter möjligheterna till långa avtalstider, eftersom stödet förutsätter en fortsatt reformpolitik, medan Sida har uppfattningen att insatserna bör betraktas ur ett långsiktigt perspektiv. Enligt Utrikesdepartementet är avtalstiden föremål för diskussion inom Regeringskansliet.

5.6 Insatser för att minska reservationerna

För att minska reservationerna bör man enligt Sida i landstrategiprocessen eftersträva program som innefattar såväl komplexa insatser, som kräver stort givarengagemang, som stöd till väl förankrade större projekt och program, där det finansiella stödet är huvudsaken. Vidare har Sida angett att man generellt skall höja planeringsnivån för att öka anslagsutnyttjandet. Även fältorganisationernas ställning skall stärkas. Sida har även föreslagit att samarbetsavtalen skall omfatta totala belopp för avtalsperioden och inte baseras på årsvisa landramar och att landramar skall kunna användas för betalningsbalansstöd.⁶⁸

Regeringen anser att Sida redan fått en ökad flexibilitet för att undvika reservationer t.ex. genom möjligheter att göra omfördelningar mellan delposterna inom anslagsposten för bilateralt utvecklingssamarbete, vilket förutsätter en mer realistisk och flexibel planering som tar hänsyn till sannolikheten för förseningar. Vidare hänvisar man till att Sida redan i dag har möjlighet att i förslag till samarbetsavtal ange ett totalbelopp som motsvarar landramen under avtalsperioden. Betalningsbalansstöd bör enligt regeringen i första hand lämnas från delposten Ekonomiska reformer men kan i vissa fall även finansieras från landramar.⁶⁹

Att reservationerna föll år 1997, mätt i absoluta tal, jämfört med år 1996 förklaras av Utrikesdepartementet med att verksamhetsnivån höjts. För att reservationerna skall minska krävs enligt departementet att Sida "överplane-

⁶⁸ PM 1997-06-26, Sida Reservationer i det bilaterala biståndet

⁶⁹ Prop. 1996/97:1 utgiftsområde 7

rar” och därmed utgår från en verksamhetsvolym som är ca 20 % större än vad man i realiteten har möjlighet att genomföra. Samtidigt betonar regeringen att höga utbetalningar inte är ett mål i sig. Enligt uppgifter från Sida sker sedan ett par år tillbaka redan en viss ”överplanering” i biståndsprojekten motsvarande ca 10 % i syfte att minska reservationernas omfattning.

I granskningen har företrädare för Finansdepartementet uppgett att utbetalningstakten i allmänhet är mycket lägre än vad som överenskommits i ingångna samarbetsavtal. I praktiken innebär detta att prognoserna sällan stämmer. Ofta är det totala utfallet mycket lägre än beräknat. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande ett projekt i syfte att utveckla mer tillförlitliga prognosinstrument genom att bl.a. försöka identifiera svaga punkter i prognoserna. Projektet genomförs i samarbete mellan Finansdepartementet och berört fackdepartement. Utrikesdepartementet har inte deltagit i detta projekt. Utrikesdepartementet framför dock att man välkomnat Finansdepartementets initiativ om inrättande av prognosgrupp angående internationellt utvecklingssamarbete.

5.7 Sidas rapportering till regeringen

Sida har i enlighet med regleringsbrevet i uppdrag att årligen redovisa ingående reservationer, in-tecknade och oin-tecknade, totalt och för respektive delpost. Riksrevisionsverket har funnit att uppgifterna i årsredovisningen respektive den årliga åiterrapporteringen till regeringen inte till alla delar överensstämmer och därmed kan uppfattas som motsägelsefulla. Verket framför att detta förhållande är otillfredsställande och att det är angeläget att Sida ser till att åiterrapporteringen blir kvalitetssäkrad, avstämd och konsistent samt att Sida bör redovisa angiven definition av utestående utfästelser.⁷⁰

I sitt yttrande över Riksrevisionens revisionsrapport instämde Sida i påpekandena rörande brister i kvalitetssäkringen av åiterrapporteringen. Man hänvisade till att redovisningsrutinerna vad gäller utfästelser innehöll vissa brister. Sida uppger att det nya ekonomisystemet PLUS, som infördes den 1 januari 1998, ger Sida förbättrade möjligheter till uppföljning och kontroll.⁷¹ Enligt Riksrevisionsverket saknas dock ännu fastställda regler med anvisningar för hur finansiell insatsuppföljning skall ske i det nya systemet.⁷²

Riksrevisionsverket har under flera år, senast i revisionsberättelsen för verksamhetsåret 1997, konstaterat att Sidas åiterrapportering till regeringen är otydlig. Kritiken bottnar i att Sida i sin åiterrapportering till regeringen inte på ett konsistent sätt återger vad som är att betrakta som utestående utfästelser. Verket uppger att Sida i årsredovisningen redovisat utestående utfästelser utan att någon definition av begreppet angetts. Enligt Riksrevisionsverket

⁷⁰ Riksrevisionsverkets revisionsrapport 1997-03-27 och 1998-03-31

⁷¹ PM 1998-04-17, Sidas yttrande över RRV:s revisionsrapport avseende Sidas årsredovisning 1997

⁷² RRV, Revisionspromemoria 1998-06-18, avseende löpande granskning vid den integrerade utlandsmyndigheten i Tanzania

torde Sidas definition av utestående utfästelser innebära att den intecknade utgående reservationen skall vara en del av eller hela den utestående utfästelsen.

5.8 Regeringens redovisning till riksdagen

I Riksdagens revisorers tidigare granskning av effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd framförde revisorerna krav på förbättrad information till riksdagen rörande reservationsmedlen.⁷³ Revisorerna ansåg att regeringen regelbundet borde informera riksdagen om i vilken utsträckning reservationsmedlen var intecknade eller disponibla för nya biståndsåtaganden. I sitt remissvar angav Utrikesdepartementet att man hade för avsikt att pröva hur redovisningen kunde förtydligas och göras mera lättillgänglig. Utrikesutskottet betonade vikten av en tydlig och utförlig redovisning till riksdagen vad gäller outbetalade medel och noterade samtidigt att regeringen avsåg att pröva hur redovisningen kunde förtydligas och göras mer lättillgänglig i kommande budgetpropositioner.⁷⁴

Vidare betonade utskottet vikten av en tydlig och utförlig redovisning vad gäller outbetalade medel samt noterade att regeringen avsåg att pröva hur redovisningen kunde förtydligas och göras mer lättillgänglig i kommande budgetpropositioner.

I anslutning till riksdagens budgetbehandling för år 1998 lämnades en motion med krav på bättre information rörande reservationsläget. Utrikesutskottet konstaterade med anledning härav att budgetpropositionen kunde utnyttjas för att beräkna reservationernas storlek på anslagsnivå, men att det på biståndets område även kunde finnas anledning att studera reservationerna på anslagspost-, delpost- och budgetpostnivå. Utskottet förutsatte därmed att informationen om reservationernas storlek även framdeles skulle komma att tillställas riksdagen, lämpligen i samband med regeringens ekonomiska vårproposition eller budgetproposition.⁷⁵

I föreliggande granskning har Riksdagens revisorer gjort en genomgång av informationen till riksdagen rörande reservationsläget som den har presenterats i regeringens budgetförslag de senaste sex åren. Genomgången avser enbart redovisningen av reservationerna av det bilaterala utvecklingssamarbetet. I budgetpropositionerna avseende åren 1993 till 1996 framgick reservationernas totala omfattning samt hur mycket av beloppen som var intecknade respektive ointecknade.⁷⁶ I förslaget till statsbudget för år 1997 framgick den totala reservationen på anslagsposten men inte hur stor del av detta belopp som var intecknat respektive ointecknat.⁷⁷

⁷³ Förs. 1991/92:11, Effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd

⁷⁴ Bet. 1991/92:UU11

⁷⁵ Bet. 1997/98:UU2

⁷⁶ Prop. 1992/93:100 bil. 4, prop. 1993/94:100 bil. 4, prop. 1994/95:100 bil. 4

⁷⁷ Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 7

I regeringens budgetförslag för år 1998 återfanns inga uppgifter alls om reservationernas storlek rörande det bilaterala utvecklingsarbetet.⁷⁸ Där-
emot angav regeringen att hänsyn tagits till reservationsläget i samband med
förslag om anslagsfördelning under respektive delpost. Inte heller vårpropo-
sitionen innehöll någon sådan information.⁷⁹

Regeringens budgetförslag för år 1999 innehåller uppgifter om reservation-
ernas storlek både avseende omfattningen av intecknade och ointecknade
reservationer samt på anslagspostnivå.⁸⁰

5.9 Ett ökat anslagssparande för biståndsförvaltningen

Medel till biståndsförvaltningen anslås via ett ramanslag (A 2 Biståndsför-
valtning). För år 1998 anslags ca 409 miljoner kronor för förvaltningsända-
mål. Regeringen föreslår att ca 418 miljoner kronor anslås till biståndsför-
valtningen för år 1999.⁸¹

För år 1997 anslags 412,3 miljoner kronor för biståndsförvaltningen (kostna-
den för fältadministrationen uppskattades till 118,3 miljoner kronor). An-
slagssparandet för perioden uppgick till 133,4 miljoner kronor. Därmed
utgjorde anslagssparandet 32 % av anvisade medel. Av tabell 5.9.1 framgår
tydligt hur anslagssparandets andel av anvisat anslag markant har ökat under
senare år.

**Tabell 5.9.1: Anslagssparandets andel av anvisat anslag för biståndsförvaltning-
en, tusental kronor**

Budgetår	Anvisat budget- året	Ing. överfö- ringsbelopp	Nettoutgifter	Bespa- ringar	Utg. överfö- ringsbelopp	I % av anvisat anslag
1993/94 ¹	297 425	11 382	277 532		31 275	11 %
1994/95 ¹	314 700	30 034	297 021 ⁴	4 094	57 619 ⁵	18 %
1995/96 ²	619 916	94 168	581 378		132 706	21 %
1997 ³	412 307	132 706	414 079		133 396	32 %

Källa: Riksrevisionsverket och Sida

¹ Avser SIDA (Styrelsen för internationell utveckling)

² Avser Sida (Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete) inkl. Sandö. 51 818 tkr av
anslaget avser Sandö. Budgetåret omfattar 18 månader

³ Avser Sida och Nordiska Afrikainstitutet. Institutet disponerar 7 931 tkr av anslaget

⁴ Sidas del av anslagssparandet utgör 281 400 tkr

⁵ Sidas del av anslagssparandet utgör 30 034 tkr

Vid bildandet av den nya myndigheten angav regeringen att Sida borde få
tillgodogöra sig tidigare myndigheters anslagssparande, inte minst mot bak-

⁷⁸ Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7

⁷⁹ Prop. 1997/98:150

⁸⁰ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

⁸¹ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

grund av att omorganisationen skulle komma att medföra vissa kostnader av engångskaraktär.⁸² Av regleringsbrevet framgår att den nya myndighetens ingångsvärde för anslagssparande skulle uppgå till summan av de fem tidigare myndigheternas anslagssparande.⁸³ Detta förklarar den kraftiga ökningen av anslagssparandet mellan budgetåren 1994/95 och 1995/96, eftersom myndigheterna slogs samman den 1 juli 1995.

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för år 1997 att prognosen för 1996 visade på att utfallet under budgetåret 1995/96 skulle komma att överstiga anslaget för perioden. Detta skulle till stor del bero på kostnader i samband med sammanslagningen av de fem myndigheterna till en. Enligt regeringen innebar detta ianspråktagande av en del av sparandet på Sidas förvaltningsanslag.⁸⁴

De av regeringen angivna prognoserna för budgetåret 1995/96 överensstämde inte med utfallet. Anslagssparandet ökade i stället under perioden, vilket framgår av tabell 5.9.1.

Sida har i en promemoria till regeringen redovisat orsakerna till det uppkomna anslagssparandet för budgetåret 1995/96.⁸⁵ Sida uppger att man i större utsträckning än vad som beräknats finansierat ombyggnader genom lån i Riksgäldskontoret, vilket förbättrat likviditeten.

Kapitalförsörjningsförordningen anger att en myndighet skall finansiera investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål genom lån i Riksgäldskontoret.⁸⁶ Därmed kunde Sida inte använda sitt anslagssparande för investeringar. Vidare beviljades Sida vid flytten till nya lokaler 10 månaders hyresreduktion motsvarande 22 miljoner kronor. Kostnaderna för utlandsförmåner blev också lägre för perioden än vad planerats på grund av avtalsförändringar, besparingar och kronans stärkta ställning gentemot dollarn.

Företrädare för Utrikesdepartementet har framfört att man anser att Sidas anslagssparande är högt. Samtidigt hänvisar departementet till Sidas kommande behov av kompetensutveckling och nyrekrytering framöver mot bakgrund av biståndets ändrade karaktär och inriktning men även utifrån att verkets höga medelålder kommer att leda till omfattande pensionsavgångar perioden 1999–2009.

I budgetförslaget för år 1998 anförde regeringen att man instämmer i Sidas bedömning att behovet ökat av kontinuerlig kapacitetsutveckling och att minskade förvaltningsresurser i längden inte är förenliga med höga och

⁸² Prop. 1994/95:100, bil. 4

⁸³ Statsliggaren 1995/96

⁸⁴ Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7

⁸⁵ Sida, PM 1997-02-26

⁸⁶ SFS 1992:406 4 §

ökande krav på kvalitet. Regeringen avsåg därför stödja Sidas avsikt att genomföra ett kapacitetslyft inom organisationen.⁸⁷

I budgetförslaget för år 1999 anger regeringen att man välkomnar Sidas större satsning på kompetens- och kapacitetsutveckling genom utnyttjandet av myndighetens anslagssparande.⁸⁸

Sidas förslag till nyttjande av anslagssparande

I juni 1998 fattade Sidas generaldirektör beslut rörande myndighetens prioriteringar åren 1998–2000.⁸⁹ Av promemorian framgår att Sidas styrelse beslutat att 75 miljoner kronor skall satsas på Sidas förvaltning för nya aktiviteter. Av dessa beräknas merparten användas till prioriterad verksamhet som exempelvis insatser för demokrati och mänskliga rättigheter, nya insatser i Afrika, forskningssamarbete samt att stärka Sidas uppföljningsarbete. Drygt 20 miljoner kronor förväntas nyttjas till IT-investeringar. Därutöver skall drygt 30 miljoner kronor utgöra grunden för ett fortsatt anslagssparande från och med år 2001.

Besparingskrav och åtgärder

Den nya myndigheten Sida bildades den 1 juli 1995. Sida omfattas av regeringens sparkrav för utgifter på statlig konsumtion om 11 % för perioden den 1 juli 1995–den 31 december 1998. Därutöver ålades den nya myndigheten ett sparkrav motsvarande 1 %, förutom Sandö U-centrum, som en följd av förväntade effektivitetsvinster i samband med sammanslagningen.⁹⁰

I regleringsbrevet för år 1997 fick Sida i uppdrag att per den 31 december 1997 redovisa vilka åtgärder som vidtagits eller planerats för att uppfylla de besparingskrav som lagts på myndigheten. Besparingarna inom Sida har, som framgår av tabell 5.9.2, huvudsakligen koncentrerats till personalkostnader. Personalneddragningarna under perioden har enligt Sida huvudsakligen klarats av genom att den stora interna och externa rörligheten har utnyttjats, dvs. en del av vakanta tjänster har inte återbesatts och en del har Sida dröjt med att besätta.

⁸⁷ Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7

⁸⁸ Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

⁸⁹ Verkschefsbeslut 98-06-25

⁹⁰ Prop. 1994/95:100, bil. 4

Tabell 5.9.2: Besparingsåtgärder åren 1995¹–1997

Budgetår	Besparing mkr	Besparingsåtgärd
1995	11,4	Personalminskningar om 41 personer.
1996	4,4	Minskning av avdelningarnas löneramar med totalt 1 %. 2 miljoner kronor sparades i samband med tecknande av ett nytt avtal rörande utlandsförmåner.
1997	10	Nivån på avdelningarnas löneramar sänktes med 6 miljoner kronor. Nivån på ramen för fältverksamheten sänktes med 4 miljoner kronor.

Källa: Sidas årsredovisning 1997

¹ För budgetåret avser redovisningen 1 juli–31 december 1995

² Sida uppger i budgetunderlag för år 1998 att 2 % av regeringens sparkrav för budgetåren 1995/96–1998 återstår.

Sida uppger att man vid utgången av år 1998 har uppnått de angivna sparkraven.

5.10 Från ram- till reservationsanslag – exemplet Sidas fältorganisation

Sida har angett att en stark fältorganisation är nödvändig för att klara ökade krav på en kvalificerad dialog med mottagaren och bättre uppföljning av biståndet.

Myndigheten anser att frysningen av biståndet och besparingskraven medfört att man måste söka nya och kostnadseffektiva lösningar. För att möta statsmakternas krav på biståndets kvalitet och omfattning behövdes en omläggning av formerna för finansiering av de administrativa kostnaderna. Sida föreslog därför regeringen att kostnaden för hela fältadministrationen för år 1997, 118,3 miljoner kronor, skulle belasta myndighetens sakanslag. I sammanhanget hänvisades till att en ökad neutralitet mellan olika former för administrationen av biståndet härigenom skulle uppnås. Fältinsatser genomförda genom FN-organ, genom konsulter eller entreprenadföretag och via enskilda organisationer belastar redan sakanslag. Enbart administrationen av projekt genom utsänd personal knuten till biståndsbassader finansierades via myndighetens förvaltningsanslag.⁹¹

Regeringen föreslog att en beloppsram skulle anges för den del av Sidas fältverksamhet som fick belasta sakanslag. Förändringen skulle innebära att Sida på ett mer effektivt och flexibelt sätt skulle kunna anpassa sin fältverksamhet till de krav som förändringar i omvärlden ställer. Regeringen hänvi-

⁹¹ Enkel anslagsframställan för Sida år 1997

sade även till att en kostnadsneutralitet mellan olika typer av arbetskraft i fält härigenom skulle uppnås.⁹²

Sida bemyndigades att under treårsperioden 1997–1999 från anslagsposten för bilateralt utvecklingssamarbete finansiera tillfälliga förordnanden. För år 1997 och 1998 får högst 80 miljoner kronor av sakanslag årligen användas för försöksverksamheten.

I regeringens budgetförslag för år 1998 underströks att verksamheten syftar till att underlätta för Sida att på ett flexibelt och kostnadseffektivt sätt anpassa fältverksamheten till skiftande förutsättningar för beredning och genomförande av insatser i samarbetsländerna. Regeringen ansåg därmed att det var väsentligt att de möjligheter som härmed erbjuds till fullt utnyttjades under 1998.⁹³ För år 1998 bedömer Sida att det totala utnyttjandet av beloppet kommer att uppgå till 70 miljoner kronor.⁹⁴

Till grund för försöket finns en överenskommelse mellan Utrikesdepartementet och Finansdepartementets budgetavdelning. Av denna framgår att om förändringen anses vara lyckosam skall detta ses som ett första steg mot att skilja Sidas projektverksamhet från dess fasta verksamhet. Målsättningen är i första hand att fler personer skall externrekryteras till fältverksamheten. Möjligheterna för Sida att utnyttja egen personal för kortare fältuppdrag skall också förbättras.

Vidare framgår att Sida inte bör ”övervältra kostnader till sakanslaget som i dag belastar förvaltningsanslaget”. Om så sker borde detta leda till en minskning av Sidas förvaltningsanslag åren 1998 och 1999. De tidsbegränsade förordnandena skall i avsevärd omfattning ersätta konsulter. Enligt departementens överenskommelse bör inga fasta tjänster finansieras via sakanslag.

Sida har fått till uppgift att till Utrikesdepartementet halvårsvis redovisa antal och inriktning av helårstjänster i fält som belastar sakanslag, styckkostnaderna för dessa, antal och inriktning på tidsbegränsade förordnanden på ett år respektive två år samt hur stor del av dessa som externrekryterats. Därutöver skall total konsultkostnad per månad antal löpande konsultkontrakt och antal konsulttimmar/månad, som belastar sakanslag under perioden också redovisas. Jämförelsernas utgångspunkt skall vara den 31 december 1996.⁹⁵

Sida försöker i dag uppnå en ökad flexibilitet genom en önskan om att låta all fältverksamhet, förutom den internadministrativa såsom ambassadråd, ekonomer och assistenter, finansieras över sakanslag. Sakanslagsfinansieringen av fältverksamhet ger även möjligheter till att bemanna nya områden.

⁹² Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 7

⁹³ Prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7

⁹⁴ Sida, PM 1998-09-28, Återrapportering avseende tidsbegränsade förordnanden i fält på sakanslag- komplettering

⁹⁵ Statsliggaren för år 1997 och 1998, utgiftsområde 7

Utrikesdepartementet understryker att finansieringsformen är en pågående försöksverksamhet och därför har ingen egentlig analys gjorts av i vilken mån uppställda krav ännu uppnåtts. Enligt departementet har det varit svårt att dra några slutsatser utifrån den redovisning som inkommit från Sida. Departementet begärde därför in kompletteringar som bl.a. skulle innehålla en kvalitativ analys av försöket för att departementet skulle kunna göra en samlad bedömning av erfarenheter och slutsatser.

Av Sidas redovisning framgår att inga säkra slutsatser för närvarande kan dras beträffande försöksverksamhetens utfall med hänvisning till den korta tid som verksamheten pågått. Sida uppskattar att i en tredjedel av de undersökta fallen så ersätter den sakanslagsanställda en konsult som annars skulle ha upphandlats. Andelen korttidsförordnanden som ersätter konsulter kan enligt Sida förväntas stiga framöver. Som skäl till att andelen externt rekryterade är låg, både vad gäller långtids- och korttidsuppdrag, beror enligt Sida på att man önskat ta vara på den egna personalens kompetens genom att förordna Sidas personal till korta förordnanden i fält.⁹⁶

I granskningen har företrädare för Finansdepartementet framfört att överflyttningen mellan olika anslag kan betraktas som ett försök att möta övergången till ett mer personalintensivt bistånd med färre konsulter. Samtidigt anser Finansdepartementet att det finns behov av en grundlig redovisning av vad som skall finansieras via förvaltnings- respektive sakanslag.

Merparten av tillsättningarna under år 1997 och första halvåret 1998 skett genom internrekrytering. Eftersom den halvårsvisa redovisningen inte gjorts på ett likartat sätt har det inte gått att bedöma huruvida de tidsbegränsade förordnandena i avsevärd omfattning ersatt konsulter. Något underlag för omfattningen av konsultkostnader för jämförelsetidpunkten 31 december 1996 har inte kunnat redovisas.

Av Sidas redovisning framgår även att man finansierar ett antal handläggartjänster vid biståndsambassaderna i några av Sveriges programländer via sakanslaget. Som exempel kan ambassaden i Pretoria (Sydafrika) och ambassaden i Phnom Penh (Kambodja) nämnas.

Vid ambassaden i Pretoria finns sju personer utsända från Sida som handlägger svenskt bistånd: ett ambassadråd tillika minister, fyra handläggare, en kanslist samt en ekonomiadministratör. Samtliga tjänster är finansierade över sakanslag (reservationsanslaget). För åren 1998 och 1999 har sammanlagt 8,6 miljoner kronor budgeterats över landramen.⁹⁷

I Kambodja har 1,85 miljoner kronor avsatts för år 1998. Enligt landstrategin för Kambodja förutsätts en tjänsteman vara stationerad i Phnom Penh med ansvar för biståndssamarbetet. Tjänsten inrättades genom ett regeringsbeslut i maj 1995. Biståndsrådet i Phnom Penh har till uppgift att löpande rapportera om utvecklingssamarbetet inom sina ansvarsområden till Sida och am-

⁹⁶ Sida, PM 1998-09-28

⁹⁷ Sida beslutnr AFRA 4/98

bassaden i Bangkok. Vidare skall denne bidra till ambassadens i Bangkok rapportering i politiska ekonomiska, handels- och näringspolitiska frågor.⁹⁸ Finansieringen sker över landramen till Kambodja.

Att personalen vid ett antal biståndsambassader finansieras över sakanslag uppger Sida bero på den tolkning myndigheten gjorde av regleringsbrevet i samband med att försöksverksamheten inleddes.⁹⁹ Av regleringsbrevet framgår följande: ”De sakanslagsfinansierade förordnanden som i dag finns inom Sidas fältorganisation skall inrymmas inom denna ram.” Enligt Sida avses härmed särskilda regeringsbeslut, inom vilka ryms medgivande att över det aktuella sakanslaget finansiera förordnanden inom fältorganisationen.

5.11 Revisorernas iakttagelser

I följande avsnitt redovisas Riksdagens revisorers iakttagelser rörande reservationer på anslaget för biståndsverksamhet och Sidas anslagssparande. Frågan om att på försök låta vissa förordnanden inom fältverksamheten belasta reservationsanslaget behandlas också i avsnittet.

Reservationerna är omfattande

De sammanlagda reservationerna har under de senaste tio åren uppgått till omkring 30 % av de disponibla medlen för bilateralt utvecklingsarbete. De utgående reservationerna har varit högre under första delen av 1990-talet än i slutet av 1980-talet. Reservationerna minskade mellan 1996 och 1997 i absoluta tal. Revisorerna konstaterar dock att om de utgående reservationerna sätts i relation till disponibla medel, uppgår reservationerna till drygt 30 % för de två aktuella budgetåren.

En jämförelse av nettoutgifter och anvisat anslag för perioden 1991/92–1997 visar på en relativt god överensstämmelse mellan nettoutgifter och anvisade anslag, vilket i sin tur visar att verksamheten har varit någorlunda jämn under perioden.

Utrikesdepartementet och Sida anger ett antal generella förklaringar till varför reservationer har uppkommit. En förklaring är biståndets ändrade inriktning mot kunskapsöverföring, institutionsuppbyggnad och liknande, vilket innebär färre stora kapitalkrävande infrastruktursatsningar. En annan förklaring är att förseningar uppstår i biståndsprojekten på grund av en rad på förhand svårbedömda faktorer som exempelvis den politiska utvecklingen i mottagarländerna. Enligt revisorerna förefaller det finnas ett visst samband mellan förvaltningens storlek och reservationernas omfattning dvs. personalminskningar med minskad planeringskapacitet som följd tenderar att öka reservationerna. Under perioden 1995 – 1997 minskade antalet anställda vid

⁹⁸ Sida beslutnr ASIEN 44/98

⁹⁹ Statsliggaren för år 1997, utgiftsområde 5

Sida, med minskad planeringskapacitet som följd. Samtidigt ökade reservationerna.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Delposten Ekonomiska reformer, som främst avser betalningsbalansstöd och skuldlättnader, uppvisar den högsta andelen oinvecklade reservationer. Revisorer konstaterar att reservationerna för år 1996 blev betydligt högre än vad regeringen först förutspådde. Inte heller regeringens antagande om kraftigt ökade utbetalningar för år 1997 infriades. Trots att de oinvecklade reservationerna ökade mellan åren 1996 och 1997, mer än fördubblades anslaget för delposten budgetåret 1998 mot bakgrund av att regeringen bedömde att utbetalningarna under andra halvåret 1997 kraftigt skulle öka. Planerade och genomförda insatser under år 1998 beräknas dock leda till att reservationen på delposten Ekonomiska reformer minskar.

Vidare kan revisorer konstatera att det med rådande anslagskonstruktion inom biståndet föreligger svårigheter att ange och uppskatta vad som är att beteckna som invecklade respektive oinvecklade reservationer. Sida kan ingå överenskommelser som innebär att utfästelser görs motsvarande flera gånger det belopp som har anvisats för ett visst år. Dessa medel betraktas som invecklade även om projekterade insatser försenas eller inte alls blir av.

Prognoserna stämmer sällan

Genom att utbetalningstakten i allmänhet är lägre än vad som har överenskommit i avtal stämmer sällan prognoserna med utfallet. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete mellan Finansdepartementet och berörda fackdepartement i syfte att försöka identifiera svaga punkter i prognoserna och för att utveckla bättre prognosinstrument. I granskningen har Utrikesdepartementet framfört att man ställer sig positiv till inrättandet av en prognosgrupp för internationellt utvecklingsamarbete.

En förutsättning för att kunna bedöma omfattning och orsaker till uppkomna reservationer är dock att det går att följa utvecklingen på projektnivå. I kapitel 6 redogör revisorer för sin granskning av förvaltningsstödet. Här framhåller revisorer svårigheten att på ett enkelt sätt få svar på hur mycket som har budgeterats för respektive projekt liksom hur mycket som har utbetalats. Därmed försvåras möjligheterna att följa reservationernas omfattning och utveckling även på en aggregerad nivå.

En närmare analys av orsaker till reservationerna saknas

Riksdagens revisorer har i granskningen gjort en genomgång av hur Sida i sin årsredovisning för år 1997 har redovisat reservationsläget land för land för att se om några gemensamma förklaringar går att finna samt om några åtgärdsförslag för att minska eventuella reservationer har redovisats. Det finns inte något enhetligt mönster för hur reservationernas storlek eller förändring från föregående år redovisas eller förklaras. En rad olika faktorer återges, ofta utan en närmare analys eller förklaring.

Riksdagens revisorer har gjort en genomgång av regeringens information till riksdagen rörande reservationsläget avseende det bilaterala utvecklingssamarbetet. Revisorerne har framför allt funnit brister i regeringens redogörelse för budgetåren 1997 och 1998. I budgetförslaget för år 1997 framgick den totala reservationen på anslagsposten men inte hur stor del av detta belopp som var in-tecknat respektive oin-tecknat. I regeringens budgetförslag för år 1998 återfanns inga uppgifter om reservationernas storlek. I regeringens budgetförslag för år 1999 har redovisningen till riksdagen förbättrats. Rege-ringens förslag innehåller uppgifter om reservationernas storlek både avse-ende in-tecknade och oin-tecknade reservationer.

Sidas anslagssparande har ökat

Sida har ett omfattande anslagssparande på ramanslaget för förvaltning. Anslagssparandet uppgår till drygt 30 % av anslaget. Enligt Finansdeparte-mentet utgör myndigheternas anslagssparande i genomsnitt 8–10 % av an-slagna medel. Regeringen förutspådde att en stor del av Sidas sparande skulle användas i samband med sammanslagningen av biståndsmyndigheter-na i juli 1995. Regeringens prognoser för budgetåret 1995/96 överensstämde emellertid inte med utfallet. Anslagssparandet ökade i stället mellan år 1995/96 och år 1997. Sidas möjligheter att använda anslagssparandet vid sammanslagningen försvarades av kapitalförsörjningsförordningens bestäm-melser. Enligt förordningen måste en myndighet finansiera investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål genom lån i Riksgäldskonto-ret. Därmed kunde inte Sida använda sitt anslagssparande för investeringar.

Oklara gränser för vilka kostnader som skall belasta ram- respektive reservationsanslag

Sida har av regeringen bemyndigats att under treårsperioden 1997–1999 finansiera vissa tillfälliga förordnanden i fält med sakanslag dvs. med reser-vationsanslaget för biståndsverksamhet. För detta ändamål får högst 80 mil-joner kronor per år användas. Målsättningen är i första hand att fler personer skall externrekryteras till fältverksamheten. I överenskommelsen mellan Utrikes- och Finansdepartementen rörande försöket framgår att de tidsbe-gränsade förordnandena i avsevärd omfattning skall ersätta konsulter. Vidare framgår att Sida inte bör ”övervältra kostnader till sakanslaget som i dag belastar förvaltningsanslaget”. Om så sker borde detta i enlighet med över-enskommelsen leda till att Sidas förvaltningsanslag minskas för åren 1998 och 1999.

Utifrån Sidas redovisning till regeringen går det inte att dra några slutsatser om resultatet av försöket. Eftersom den halvårsvisa redovisningen inte gjorts på ett likartat sätt har det inte gått att bedöma i vilken omfattning de tidsbe-gränsade förordnandena ersatt konsulter. Något underlag för omfattningen av konsultkostnader för jämförelsetidpunkten 31 december 1996 har inte kunnat redovisas av Sida.

Sida finansierar även ett antal handläggare vid biståndsambassaderna via sakanslag. Det rör sig bl.a. om ambassadrådstjänster, ekonomiadministratörer och kanslipersonal. Exempelvis finansieras hela Sidas del av biståndsambassaden i Pretoria via sakanslag. Regeringen har genom ett tidigare beslut givit denna möjlighet. Genom att i regleringsbrevet uppge att de förordnanden som redan finansierades över sakanslag inom Sidas fältorganisation skulle rymmas inom den försöksvisa ramen, har regeringen fortsatt givit denna möjlighet.

Riksdagens revisorer anser att bristerna i Sidas avrapportering har inneburit att Utrikesdepartementet inte har prövat om omfattningen av Sidas ramanslag för förvaltning borde ha påverkats av finansieringen av vissa förordnanden i fält. Vidare ifrågasätter revisorerna att Sida har givits möjlighet att använda reservationsanslaget för biståndsverksamhet till att finansiera vissa förordnanden av administrativ karaktär i fält. Revisorerna anser att gränserna för vilka kostnader inom utvecklingssamarbetet som skall belasta reservations- respektive ramanslaget därmed inte har klargjorts.

Riksdagens revisorer har valt att granska förvaltningsbiståndet eftersom denna stödform under senare år fått en ökad betydelse inom det svenska utvecklingssamarbetet. Inom ramen för granskningen har sex fallstudier av förvaltningsprojekt genomförts. I följande kapitel redovisas i huvudsak de sammanfattande iakttagelser som kunnat göras utifrån fallstudier och intervjuer. Studierna redovisas i sin helhet i bilaga 2. Urvalet syftar till att ge en god geografisk spridning bland de mottagarländer där Sida bedriver ett omfattande förvaltningsbistånd. Vidare finns projekt som genomförs av såväl privata konsulter som insatser via myndigheter representerade. Följande insatser har studerats. Stöd till

- Finansministeriet i Moçambique,
- uppbyggnad av Namibias statistiska centralbyrå,
- provinsförvaltningen i Norra Kap, Sydafrika,
- det statliga redovisningssystemet i Tanzania,
- skatteförvaltningen i Vietnam och
- polisutbildning på Västbanken och i Gaza.

6.1 Biståndets inriktning och omfattning

Många mottagarländers förvaltningar fungerar inte effektivt. Administrationen saknar ofta såväl mänskliga och institutionella som ekonomiska resurser. Ofta fungerar skattesystemet dåligt och de omfördelande mekanismerna är ineffektiva. En förklaring är att man ofta har tagit över ett byråkratiskt system som en tidigare kolonialmakt tillämpade. Ytterligare en förklaring är att mottagarlandet byggt upp överdimensionerade och centraliserade förvaltningar.

Behovet av förändringar ställer krav på nya styr- och kontrollsystem. Sida stöder därför utvecklingen av system för budget, redovisning, revision, skatter och statistik. Sida stöder även organisation och uppbyggnad av lokala förvaltningar för att få till stånd ett ökat lokalt inflytande. Biståndet skall bidra till ett samspel mellan offentlig och privat sektor. Därför ges inte stödet bara till offentlig förvaltning utan även till privata organisationer som revisionsinstitut och advokatsamfund.

Förvaltningsbiståndet utgör i dag en delverksamhet inom Sidas verksamhetsgren demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning. Det övergripande målet för verksamheten är att ”bidra till en demokratisk samhällsutveckling genom stöd till positiva demokratiska processer, utveckling av demokratiska institutioner och framväxt av demokratisk kultur samt respekt för de mänskliga rättigheterna. Verksamheten syftar också till att stärka den offentliga sektorns effektivitet, förmåga att mobilisera resurser för den offentliga verksamheten och förmåga att fungera i ett demokratiskt och jämlikt

samhälle. Bekämpning av korruption och andra former av missbruk skall ägnas ökad uppmärksamhet".¹⁰⁰

För år 1997 uppgick utbetalningarna för hela verksamhetsgrenen till drygt 1 miljard kronor.¹⁰¹

Insatserna utgörs ofta av långsiktigt institutionssamarbete mellan organisationer och myndigheter i Sverige och mottagarlandet och återfinns som inslag inom i stort sett alla insatser, dvs. även inom biståndsinsatser med huvudsakligen annan inriktning som exempelvis undervisnings- och hälsoområdet. Uppdragen inom förvaltningsstödet löper under lång tid, ofta 10–15 år. Beslut om insatser följer dock landstrategiprocessen i övrigt vilket innebär att beslut om nya insatser görs för 2–3 år i taget.

Under åren 1993/94–1997 har Sida utbetalat totalt nära 2 miljarder kronor som förvaltningsstöd. Förvaltningsstödet finansieras i första hand via landramar eller budgetposten för regionala insatser under anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete.

Av Sidas årsredovisning för år 1997 framgår att Sida inom området God samhällsstyrning arbetar i sammanlagt 29 länder. Tabell 6.1 visar utfall utifrån antal insatser och antal länder per delområde.

Tabell 6.1 Utfall, antal insatser och antal länder per delområde 1997

Delområde	Antal insatser	%	Antal länder
Statens roll	46	39	19
Finansförvaltning	39	33	15
Kommunal utveckling/decentralisering	32	28	17
Totalt	117	100	

Källa: Sidas årsredovisning 1997

Inom området Statens roll prioriteras stöd till institutioner som ansvarar för utveckling och effektivisering av statsförvaltningen. Det gäller dels insatser rörande organisationsutveckling, personalplanering, utveckling av administration och personalutveckling, dels direkt stöd till planering och genomförande av förvaltningsreformer. Insatserna inom detta område antas öka något framöver.

Inom området Finansförvaltning prioriteras insatser som syftar till att stärka och effektivisera strategiska funktioner inom den offentliga finanssektorn, särskilt budgetprocessen, ekonomisk redovisning, revision och skatteförvaltning samt vissa stödfunktioner såsom statistikproduktion. Insatserna inom delområdet antas även fortsättningsvis vara omfattande.

¹⁰⁰ Statsliggaren för år 1998, utgiftsområde 7

¹⁰¹ Sidas årsredovisning 1997

Vad avser Kommunal utveckling/decentralisering prioriteras insatser som syftar till utveckling av lokalt självstyre och uppbyggnad av förvaltning på lokal nivå. En stor del av dessa projekt (13) gäller fysisk planering och lantmäteri.

Som tidigare nämnts återfinns även Sidas insatser för att främja fred, demokrati och mänskliga rättigheter i det bilaterala biståndet under verksamhetsgrenen Demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning. För detta syfte har Sida utarbetat en särskild policy och ett särskilt handlingsprogram. Verksamhetsåret 1997 fördelades insatserna på 56 länder.

6.2 Sidas handläggning av förvaltningsstöd

Den största delen av förvaltningsstödet handläggs inom enheten för demokratisk samhällsstyrning, DESA. Enheten utgör en av enheterna inom ämnesavdelningen för demokrati och social utveckling, DESO. Inom DESA tjänstgör drygt 20 personer.

Beredning och genomförande av förvaltningsstöd följer samma handlägningsförfarande som för övriga biståndsinsatser. (En närmare beskrivning av handlägningsordningen vid Sida finns i kapitel 3.) Sidas regionavdelningar har ett övergripande ansvar för allt bistånd till ett visst land och svarar för utvecklingen av landstrategier samt för att svenska insatser stämmer överens med strategierna. DESO/DESA har till uppgift att analysera och bedöma projektförslag samt att svara för samarbetet med berörd ambassad i genomförandet av förvaltningsbistånd.

Täta byten av handläggare inom Sida är inte ovanligt utan är något som i hög grad karakteriserar hela Sidas verksamhet. Personlörligheten har efter bildandet av den nya biståndsmyndigheten varit omfattande. Exempelvis hade Sida år 1996 en extern personalomsättning på 26 %. För år 1997 sjönk den till 10 %. Sida har även en förhållandevis hög intern rörlighet. Enligt Sida ger den stora interna rörligheten goda möjligheter till kompetensutveckling och medför att personalen är flexibel och öppen för förändringar.

Av fallstudierna framgår att merparten av projekten bytt handläggare relativt ofta. Som exempel kan nämnas att man i ett par av de granskade projekten har gjort nära årliga byten av ansvarig handläggare vid Sida. På biståndsam-bassaderna har dock handlägggarbytena inte varit lika täta. Sidas uppfattning är att ansvarig handläggare för ett projekt inte bör bytas ut samtidigt på både biståndsam-bassaden och Sida.

Sidas projektdokumentation

Det är angeläget att en organisation kan bygga upp det institutionella minnet genom en god och systematiserad dokumentation som underlättar för uppföljning av verksamheten.

En hög personlörlighet som medför täta handlägggarbyten ställer höga krav på en god dokumentation av projekten för att möjliggöra för nya handläggare

att kunna sätta sig in i ärendet samt ge möjlighet att kunna följa upp tidigare fattade beslut.

Riksrevisionsverket har gjort iakttagelser rörande dokumentationen vid granskningen av de integrerade utlandsmyndigheterna i Moçambique hösten 1997 och i Tanzania våren 1998.¹⁰² Verket har bl.a. framfört att Sidas nuvarande vägledning är vag avseende hur en projektakt bör vara strukturerad och vad den bör innehålla. Denna vaghet innebär minskade förutsättningar för handläggarna att använda ett likartat och relevant beslutsunderlag och dokumentera sitt arbete på likartat sätt. Vidare har Riksrevisionsverket funnit att projektbesök inte alltid dokumenteras trots att detta enligt Sidas anvisningar skall göras och bör finnas i projektakten. RRV har rekommenderat att alla möten vid de integrerade utlandsmyndigheterna dokumenteras och införs i projektakten.

Enligt Sida finns utarbetade rekommendationer för hur projektakterna skall utformas. Riksdagens revisorer har gjort en genomgång av den befintliga projektdokumentationen för sex projekt och funnit att dokumentationen i flera avseenden kan förbättras. Den nuvarande dokumentationen är svåröverskådlig genom att den inte är systematiserad eller dokumenterad på ett för projekten likartat sätt. Behövlig information finns inte heller samlad. Exempelvis har inte någon finansiell uppföljning kunnat göras utifrån den tillgängliga projektdokumentationen. I flera projektakter saknas dokumentation och redovisning av resultatet från genomförda uppföljningar.

6.3 Sidas nyttjande av konsulter inom förvaltningsbiståndet

Enligt Sida anlitas svenska konsulter till 60–70 % i beredningsfasen för förvaltningsstöd. I förvaltningsprojektens genomförandefas är motsvarande siffra 75–80 %.

Av tabell 6.3.1 framgår de totala utbetalningarna av förvaltningsbiståndet under åren 1993/94–1997. Drygt en tredjedel av utbetalningarna avsåg konsulter (svenska och utländska).

¹⁰² Riksrevisionsverket, Revisionspromemoria avseende löpande granskning vid den integrerade utlandsmyndigheten i Moçambique och Revisionspromemoria avseende löpande granskning vid den integrerade utlandsmyndigheten i Tanzania

Tabell 6.3.1: Utbetalningar av förvaltningsbistånd åren 1993/94–1997 (miljoner kronor)

1998/99:RR9
Bilaga 1

Budgetår	Utbetalningar totalt	varav till konsulter
1993/94	323,7	121,6
1994/95	290,7	137,7
1995/96	730,9	232,3
1997	609,7	160,1
Summa	<i>1 955,0</i>	<i>651,7</i>

Källa: Sida-DESO, april 1998

Mest konsultinsatser i södra Afrika

Merparten av de medel som utbetalats för konsultinsatser har avsett förvaltningsuppbyggnad i södra Afrika. Av de drygt 650 miljoner kronor som utbetalats under den studerade perioden, gick 63 % till dessa länder. Vietnam, Laos, Thailand och Västbanken/Gaza ingår också i den grupp av länder där konsultinsatserna för förvaltningsuppbyggnad varit omfattande. Av följande tabell framgår hur mycket som har utbetalats under åren 1993/94–1997 för konsultinsatser i de tio länder där insatser genom konsulter varit störst.

Tabell 6.3.2: Utbetalade medel för konsultinsatser i tio länder åren 1993/94–1997

Land	utbetalt (mkr)
Moçambique	118,3
Namibia	64,6
Sydafrika	52,6
Tanzania	47,6
Vietnam	45,6
Zimbabwe	42,2
Laos	38,7
Västbanken/Gaza	23,4
Botswana	18,1
Lesotho	16,7

Källa: Sida-DESO, april 1998

Utöver konsultinsatserna ovan har ca 19,4 miljoner kronor använts för insatser i regionen Södra Afrika

Offentliga och privata konsulter

För att genomföra förvaltningsinsatser anlitar Sida statliga myndigheter, kommuner, universitet och privata konsultbolag. I följande tabell redovisas de konsulter Sida anlitat under perioden år 1993/94–1997 och för vilka utbetalats mer än 10 miljoner kronor.

Tabell 6.3.3: Konsulter anlitade av Sida för förvaltningsstöd perioden 1993/94–1997

Konsult	utbetalt (mkr)
SCB/Statistics Sweden	122,4
Riksrevisionsverket	98,7
SIPU International AB	65,7
FUNDAP	32,8
Lantmäteriverket/Swedesurvey	30,6
ÅF-Swedish Management Group (f.d. ISO-SMG)	29,7
SOAS/School of Oriental and African Studies	27,4
Riksskatteverket	21,7
Poon Kam Institute of Management	14,9
Polishögskolan	14,1
Umeå universitet	12,2
SILD, Institutet för rättsutvecklingsstöd	11,3
Boverket/Swedeplan	10,7
Göteborgs kommun/Gothenburg municipal services	10,5

Källa: Sida-DESO, april 1998

Myndigheter som konsulter

Sida anser att det finns fördelar med att anlita myndigheter som konsulter. Som exempel nämner man att myndigheterna ofta själva har den kapacitet som krävs för institutionssamarbete och en bred erfarenhet och kunskap om sakfrågorna och svensk förvaltning i stort. Vidare anses myndigheter vara prismässigt konkurrenskraftiga.

Där svenska myndigheter anlitas som konsulter arbetar Sida ofta genom vad man benämner systemsamarbete (twinning), vilket innebär att en mottagarinstitution samarbetar med sin motsvarighet i Sverige. Statistiska centralbyrån samarbetar exempelvis med sin motsvarighet i Laos och Riksrevisionsverket har i uppdrag att vara institutionell "speaking partner" till sin motsvarighet i Namibia. Berörda myndigheter anlitas ofta även i beredningen av nya insatser. Enligt Sida möjliggör detta en kontinuitet.

Där systemsamarbete inte är möjligt, ges stödet genom projektledningsföretag, vanligtvis svenska konsulter.

På Sidas uppdrag har två konsulter nyligen genomfört en utvärdering av effekterna av systemsamarbetet (twinning). Konsulterna bedömer att det svenska stödet har bidragit till att stärka det teknisk/professionella kunnandet hos mottagarlandet. Däremot fann konsulterna färre bevis på resultat i termer av att insatserna bidragit till en hållbar uppbyggnad av ledningskapaciteten hos de studerade institutionerna.¹⁰³

¹⁰³ Merrick L Jones och Peter Blunt; *Twinning as a Method of Capacity Building*, 1998

Statliga myndigheters tjänsteexport regleras av tjänsteexportförordningen.¹⁰⁴ Av förordningen framgår att en myndighet får, om det ligger inom ramen för myndighetens uppgift enligt lag, förordning eller instruktion, ta till vara möjligheterna att inom eller utom riket marknadsföra sina tjänster för en utländsk marknad. Vidare framgår att avtal med svenska eller utländska kunder skall slutas på affärsmässiga grunder.

I regeringens förvaltningspolitiska proposition, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, efterfrågas en strategi för statlig tjänsteexport.¹⁰⁵ Regeringen anser att den statliga tjänsteexporten är blygsam och att statens intressen som helhet för närvarande inte tas till vara på ett tillfredsställande sätt. Enligt regeringen bör omfattningen och resultatet av den statliga tjänsteexporten, inklusive förvaltningsbiståndet utvärderas och en strategi utvecklas. Vidare anges att Sveriges inträde i EU öppnat möjligheter för medverkan i EU:s olika biståndsprogram. Därmed behövs även åtgärder som underlättar och stimulerar statliga myndigheter att exportera sitt kunnande och sina tjänster. Regeringen aviserar att man avser att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågan om statlig tjänsteexport.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens förslag framförde konstitutionsutskottet att statlig tjänsteexport är att betrakta som en naturlig del av verksamheten i en utvecklad förvaltning.¹⁰⁶

Exempel på tre tjänsteexporterande myndigheter

Inom ramen för granskningen har Riksdagens revisorer intervjuat företrädare för Statistiska centralbyrån (SCB), Riksrevisionsverket (RRV) samt Riksskatteverket (RSV).

I följande tabell har en sammanställning gjorts av dessa myndigheters tjänsteexport.

Myndighet	Tjänsteexport inleddes	Årl. omsättning (mkr)	Organisation	Internrekryterade kort/långtidskonsulter (i %)
SCB	i början av 1980-talet	ca 57	Fristående kansli, International Consulting Office (ICO), 7 personer	90/65
RRV	1989	drygt 30	Del av internat. sekr., 11 personer, varav 7 finansierade genom avgifter	90/70
RSV	i mitten av 1980-talet	ca 18	Fristående avd., International Consulting Office (ICO), 1 å.a.	99/99

¹⁰⁴ SFS 1992:192

¹⁰⁵ Prop. 1997/98:136

¹⁰⁶ Bet. 1997/98:KU31

Av sammanställningen framgår att merparten av de kortidskonsulter myndigheterna anlitar rekryteras internt. Motsvarande siffra för långtidskonsulter skiljer sig dock åt mellan myndigheterna. RSV anlitar näst intill samtliga långtidskonsulter internt, medan både SCB och RRV rekryterar cirka en tredjedel av sina långtidskonsulter externt.

Tjänsteexportens omfattning skiljer sig markant och myndigheterna har valt olika organisatoriska lösningar för sin tjänstexport. Exempelvis har RRV valt att integrera tjänsteexporten med myndighetens övriga internationella verksamhet. Vidare framgår att RSV centralt har avsatt förhållandevis lite resurser för att administrera sin tjänsteexport.

SCB redovisar i årsredovisningen att resultatet av tjänsteexporten för år 1997 uppgick till 1,3 miljoner kronor vilket innebär att man totalt sett enligt SCB uppnått full kostnadstäckning. SCB har även haft uppdrag från Europeiska Unionen. För de uppdrag som inte är konkurrensutsatta är ersättningsnivåerna låga. Sida har då gått in och ersatt mellanskillnaden. Uppdrag som SCB erhållit i konkurrens från EU, efter anbudsförfarande, har dock gett full kostnadstäckning.

SCB uppger att man i stort kan tillgodose kompetensbehoven, men att man av och till har haft svårigheter att tillgodose behoven för främst IT-insatser och insatser gällande nationalräkenskaperna. Kansliet för tjänsteexport har emellanåt skickat en förfrågan för att få en bild över vilka personer inom myndigheten som är intresserade av att tjänstgöra utomlands. Vid rekrytering av ny personal inom myndigheten beaktas inte särskilt frågan om erfarenheter av tjänstgöring utomlands men tjänsteexportverksamheten kan finnas med som ett delmoment i rekryteringsannonser.

Enligt SCB:s bedömning kommer myndighetens tjänsteexport även framdeles att öka.

RRV:s tjänsteexport täckte sina kostnader åren 1989–1996 men uppvisade budgetåret 1997 ett negativt resultat. Krav på full kostnadstäckning gäller men avser ett projekts hela livstid. Ett projekt kan därmed uppvisa ett underskott för ett enskilt år, vilket enligt verket kan ses som en förklaring till det negativa resultatet.

En intern översyn av RRV:s resursbas pågår. I dag uppgår den totala resursbasen i huset till 40–50 personer från revisionssidan samt ett tiotal IT-kunniga. Skälet till att externa konsulter anlitas beror ofta på att det ställs höga krav på språkkunnande som inte finns internt eller någon form av specialistkunnande som inte finns inom RRV.

RRV bedömer att omfattningen av verkets tjänstexport långsiktigt kommer att kvarstå på motsvarande nivå som i dag. För merparten av verkets insatser används långtidskonsulter. De korta insatserna tenderar att ta alltför mycket av myndighetens resurser i anspråk och måste också utföras med relativt kort planeringstid. De längre insatserna ger verksamheten stabilitet och är lättare att samordna med verkets normala planering.

RSV:s tjänsteexport uppvisade ett överskott på ca 1,2 miljoner kronor för år 1997. Verket bedömer att omfattningen av verksamheten även de närmaste åren kommer att ligga kvar på samma nivå, trots att efterfrågan bedöms vara större. Principen om full kostnadstäckning gäller.

Inom skatteförvaltningen är intresset stort av att delta i tjänsteexport. Någon sammanställning över potentiella konsulter inom förvaltningen har inte gjorts. RSV driver sina långtidsprojekt på institutionell basis där i princip hela skatteförvaltningens personal står till förfogande. Att gå ut med en förfrågan inom förvaltningen för att upprätta ett konsultregister skulle enligt RSV väcka förväntningar som inte alltid kan infrias eftersom intresset redan i dag är större än antalet möjliga tjänstgöringstillfällen.

6.4 Former för upphandling av konsulter

Lagen om offentlig upphandling (LOU) gäller inte upphandling inom ramen för biståndet, vilket anges i en särskild undantagsbestämmelse, men Sida är skyldigt att iaktta verksförordningens övergripande krav på kostnadseffektivitet och de allmänna kraven på en objektiv och opartisk handläggning.¹⁰⁷ I LOU (3 § punkt 1) framgår att lagen inte gäller upphandlingsförfaranden som överenskommit i ett internationellt avtal mellan någon av staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och någon annan stat för ett projekt som är gemensamt för de avtalsslutande staterna. Vidare framgår att lagen inte gäller upphandlingsförfaranden som överenskommit i en internationell organisation (3 § punkt 3). Enligt Sidas mening undantas därmed upphandlingar såväl inom det multilaterala som det bilaterala utvecklings-samarbetet.

I Sidas policy för upphandling har man dock slagit fast att myndighetens upphandling skall spegla "LOU:s anda" och att de grundläggande reglerna i lagen om offentlig upphandling, gällande iakttagande av konkurrens, affärs-mässighet och opartiskhet vid offentlig upphandling, skall gälla.¹⁰⁸ Detta gäller även upphandling av konsulter för förvaltningsinsatser.

Huvudregeln är att mottagaren skall genomföra upphandlingen om denne bedöms ha tillräcklig kompetens och kapacitet. Om så inte är fallet, kan Sida lämna stöd genom att upphandla en konsult som stöd i upphandlingen eller kompensera brister i kompetens och kapacitet. Om Sida bedömer att kraven på god upphandling ändå inte kan uppfyllas, skall Sida genomföra upphandlingen.

Enligt Sida får för upphandling understigande 200 000 kr, ett enda anbud infordras. För upphandling överstigande 200 000 kr och upp till en miljon kronor måste konkurrens etableras genom att 3–5 konsulter inbjuds delta i anbudstävlan.

¹⁰⁷ SFS 1992:1528 och SFS 1997:1068 Lag om ändring i lagen om offentlig upphandling

¹⁰⁸ Sida, verkschefsbeslut nr Gd 66/97

Upphandling utan iakttagande av konkurrens får endast göras om godkännande av avdelningschef inhämtas och dokumenterats i särskilt beslut. Upphandling överstigande en miljon kronor utan iakttagande av konkurrens kräver särskilt beslut av generaldirektören. Beslutet skall innehålla tydlig motivering om skälen för avsteg från huvudregeln. Enbart det faktum att samarbetslandet önskar viss konsult är inte tillräckligt skäl till avsteg. Samråd skall ske med Sidas juristenhet.

Förlängning av konsultkontrakt får göras endast en gång och den sammanlagda kontraktstiden får vara högst fyra år. Avsteg får endast göras efter särskilt beslut med en tydlig motivering om skälen för avsteg.

Konsult som utarbetat uppdragsbeskrivning eller projektbeskrivning får inte delta i anbudsgivning för genomförande av uppdrag. Konsult som utför ett uppdrag inom ramen för en fas i ett projekt får inte bereda nästa fas i projektet eller författa uppdragsbeskrivningen avseende genomförandeuppdraget under nästkommande fas.

Sida är i färd med att utarbeta en ny handbok för upphandling av tjänster. En sådan förväntas vara klar i början av år 1999. Även en förnyad upphandlingspolicy är under utarbetande. Enligt företrädare för Sidas juristenhet bör det institutionella samarbetet undantas från gällande krav om upphandling i konkurrens. Kraven på affärsmässighet skall dock fortfarande tillgodoses.

I revisorernas fallstudier har Sidas konsultupphandling studerats. I tre av de sex projekten, Namibia, Västbanken/Gaza och Vietnam, har en myndighet anlåtts redan från början av projektet nämligen Statistiska centralbyrån, Polishögskolan respektive Riksskatteverket. I två av fallen, Sydafrika och Tanzania, har Sida anlutat privata konsultbolag. I det återstående fallet, Moçambique, anlätade Sida inledningsvis ett privat konsultbolag för att sedan, i projektets andra fas, upphandla Riksrevisionsverket som konsult.

Samtliga myndighetskonsulter har upphandlats genom att Sida vänt sig till en anbudsgivare. Därefter har Sida och myndigheten förhandlat om villkoren. Som motiv till direktupphandlingarna har Sida angivit myndigheternas unika kompetens och att konsulten måste anses vara prismässigt konkurrenskraftig. I något fall har Sida angett att det egentligen inte funnits något alternativ till myndighetskonsulten.

De privata konsultbolagen har upphandlats genom ett anbudsförfarande. Vid förlängning av projekten har sedan en direktupphandling genomförts. Detta har i ett fall berott på att endast det redan engagerade konsultbolaget inkommit med anbud. I ett annat fall har Sida direktupphandlat samma konsultbolag för en fortsättning på grund av att man inte såg det som sannolikt att en konkurrensupphandling skulle ha inneburit bättre eller billigare anbud.

Intervjuer med tänkbara konsulter genomförs inte regelmässigt, men är enligt Sida vanligt förekommande i samband med större upphandlingar bl.a. i syfte att pröva hur väl olika personer kan tänkas samarbeta med varandra.

Riksdagens revisorer har noterat att i ett fall har direktupphandling av en privat konsult skett till en kostnad av 800 000 kronor. Skälet angavs vara

konsultens tidigare engagemang hos Sida och breda kunskap om verksamheten samt att mottagarlandet begärt denne konsult.

Av Sidas upphandlingspolicy framgår att en konsult som utarbetat uppdragsbeskrivningen inte bör delta i anbudsgivning för genomförande av uppdrag. I fallstudierna förekommer exempel på att Sida upphandlat samma konsultbolag för såväl beredning som genomförande av projekt.

Nyttjande av närkonsulter

Förekomsten av s.k. närkonsult behandlas även i handboken om tjänsteupphandling.¹⁰⁹ Närkonsulter används för att få hjälp med arbetsuppgifter som åvilar Sida. Närkonsulter som följer ett projekt eller program i flera år kan få en självständig auktoritet i förhållande till mottagaren varvid vederbörande blir konsult åt både mottagaren och Sida. Eventuella oklarheter i rollen får prövas i varje enskilt fall. Vid upphandling av närkonsult understryks att bedömningen skall vara sakligt grundad.

Riksdag och regering har uttalat att Sida inte borde upphandla konsulter för genomförande av arbetsuppgifter av myndighetskaraktär.¹¹⁰ Riksdagens revisorer fann dock i sin tidigare granskning år 1991, av effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd, att s.k. närkonsulter i viss utsträckning utförde just sådana arbetsuppgifter.¹¹¹

I två av de sex fallstudierna redovisas exempel på att Sida använder närkonsulter i syfte att bistå Sida vid års- och sektorgenomgångar. Närkonsulter har även anlåtats för att bedöma och kommentera såväl projekt som förslag till nya projektplaner.

6.5 Uppföljning och kontroll av förvaltningsstöd

Sida har till grund för sitt arbete med uppföljning och kontroll utarbetat riktlinjer som skall användas under hela projektcykeln.¹¹² Därutöver har Sida utarbetat en handledning i revisionsfrågor.¹¹³

Sidas ansvar för uppföljning av biståndsprojekt innebär att ambasad/avdelning skall granska projektrapporter, påtala avvikelser från verksamhetsplan och budget samt föra en dialog med samarbetspartnern om orsaker och åtgärder. Projektrapporterna utgör sedan ett underlag för Sidas rapportering till statsmakterna. Uppföljning kan också stödjas genom regelbunden översyn som utförs av en särskild expertgrupp.

¹⁰⁹ Handbok för SIDA, Upphandling av tjänster 1990

¹¹⁰ Prop. 1987/88:100, bil. 5, bet. UU 1987/88:20

¹¹¹ Försl. 1991/92:11. Riksdagens revisorers förslag angående effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd

¹¹² Policy för Sidas utvärderingsverksamhet och Anvisningar för Sidas uppdrag att verka för god administration och att motverka korruption i utvecklingssamarbetet

¹¹³ Handledning i revisionsfrågor, Sida/STYREK 1997

I avtalet skall Sida och mottagarlandet komma överens om hur uppföljningen av ett projekt skall organiseras, vad rapporter skall innehålla samt med vilken periodicitet de skall lämnas till Sida, kvartal, halvårs- eller årsvis.

Sidas uppföljning sker i första hand genom analys av mottagarens rapportering över genomförda aktiviteter, förbrukade resurser och uppnådda resultat samt genom projektbesök och projektgenomgångar på plats.

Grundregeln är att projekt som får svenskt stöd årligen skall revideras. En överenskommelse om regelbunden revision av ett projekt och dess ekonomiska förvaltning ingår normalt i avtalen. Sida har också möjlighet att företa en särskild revision i vissa situationer.

I stora eller komplexa projekt håller Sida och mottagarlandet ofta en gemensam årsgenomgång, där en fördjupad granskning av årsrapport, utveckling samt en plan för projektets fortsatta verksamhet diskuteras. Sida förbereder genomgången genom att granska mottagarens årsrapport och analys av projektets prestationer och resultat. Om rapporten inte har kommit in i tid bör man enligt Sida senarelägga genomgången. I samtliga projekt som ingår i granskningen har årliga genomgångar gjorts. Exempel finns dock på att genomgångar genomförts trots att resultatredovisningar och planeringsdokument inte inkom till Sida förrän i direkt anslutning till genomgången. I Sidas projektdokumentation saknas ibland dokumentation från genomgångarna.

Möjligheter till finansiell uppföljning av projekt

Riksdagens revisorer har funnit att ansvariga handläggare vid Sida har haft svårt att ange hur mycket som budgeterats respektive utbetalts för ett specifikt projekt. Ett skäl till detta uppges vara att den finansiella uppföljningen i första hand åvilar berörd biståndsbassad eftersom uppföljningsansvaret följer dispositionsrätten av biståndsmedel.

Ytterligare ett skäl till svårigheterna att få svar på hur mycket som budgeterats respektive utbetalats för ett projekt har av Sidas handläggare uppgetts vara problemen med att utifrån Sidas gamla uppföljningssystem få en bild av det ekonomiska händelseförloppet. I det gamla systemet gjordes den finansiella redovisningen utifrån ingångna avtal och inte utifrån projekt. Sidas nya system för planering och uppföljning (PLUS) ger dock enligt Sida möjligheter till förbättrad uppföljning.

PLUS-systemet togs i drift på Sida den 1 januari 1998. Biståndsbassaderna kommer att få tillgång till systemet i början av år 1999. Varje projektansvarig handläggare ansvarar för att följa upp prognoser och utbetalade medel för sitt projekt en gång per månad.

Sidas nya planerings- och uppföljningssystem ger dock en möjlighet att först för år 1998 använda systemet för att följa upp hur mycket som budgeterats respektive utbetalats för ett specifikt projekt ett visst år. Däremot finns det inte möjlighet att följa utbetalade medel för tidigare år eftersom man i PLUS-systemet vid årets slut jämför utbetalade medel med vad som budgeterats.

Därmed försvåras möjligheterna att på projektnivå få svar på omfattningen av oförbrukade medel.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Riksrevisionsverket har inom den årliga revisionen granskat biståndsambassaderna i Moçambique och Tanzania. Därvid har den finansiella insatsuppföljningen särskilt studerats.¹¹⁴ I båda fallen återfanns brister i dokumentationen av gjorda uppföljningar. Enligt verket har Sida inte heller bevakat att finansiell insatsuppföljning utförts vid den integrerade utlandsmyndigheten i Tanzania. Sida angav som svar på Riksrevisionsverkets påpekande att en förbättrad uppföljning från Sida var nära förestående.

6.6 Utvärdering av förvaltningsbistånd

Avdelningarnas utvärderingsverksamhet är starkt decentraliserad. I de flesta fall tas initiativ till utvärderingar av de handläggare som ansvarar för ett projekt. Handläggarnas initiativ godkänns och formaliseras därefter av respektive enhetschef.

Enligt Sidas sekretariat för utvärdering och intern revision görs huvuddelen av avdelningarnas utvärderingar medan den utvärderande verksamheten fortfarande pågår. Sidas företrädare för förvaltningsstödet har dock uppgett att utvärderingar vanligtvis görs då ett projekt skall avslutas eller när ett projekt just har avslutats. Sida och samarbetspartnern kan även komma överens om att genomföra en utvärdering under pågående projekt.

De projekt som ingår i fallstudierna har ännu inte avslutats och har bara undantagsvis utvärderats av extern bedömare. I de fall sådana utvärderingar ändå förekommit, har detta skett då svårigheter av något slag uppstått och ett underlag för beslut om projektets fortsatta utformning behövts.

6.7 Avslutning av projekt

En allmän uppfattning bland intervjuade handläggare på Sida är att det är lättare att påbörja ett projekt än att avsluta. Redan i inledningen av projekten planeras en start- respektive sluttidpunkt. Enligt Sida är det dock svårt att mäta och därmed veta när ett projekt uppnått avsett resultat. Detta leder till problem att bedöma när det är lämpligt att avsluta ett projekt.

Formerna för hur ett projekt skall avslutas står dock sällan klara utan skiljer sig åt från fall till fall. Ibland måste ett projekt avslutas mer eller mindre oplanerat exempelvis på grund av att en politiskt instabil situation uppstått i mottagarlandet. Inom förvaltningsbiståndet är det ett mindre antal projekt som har avslutats.

¹¹⁴ Riksrevisionsverket, revisionspromemoria 1997-12-05, avseende löpande granskning vid den integrerade utlandsmyndigheten i Moçambique och revisionspromemoria 1998-06-18, avseende löpande granskning vid den integrerade utlandsmyndigheten i Tanzania

I fallstudierna förekommer även exempel på att en av Sida sedan länge planerad utfasning av förvaltningsstödet till Namibia inte genomförs mot bakgrund av att regeringen fattat beslut om ett fortsatt och ökat stöd till förvaltningsinsatser i Namibia. Uppdraget från regeringen innebär att Sida med kort varsel måste frigöra resurser som redan inplanerats för andra insatser.

Erfarenheterna av och formerna för att avsluta projekt är i liten utsträckning dokumenterade.

6.8 Behovet av samordning mellan givare

Givarsamordning, vilket inkluderar såväl samordning mellan bilaterala insatser som mellan multi- och bilaterala insatser, har länge varit en fråga för diskussion i olika internationella sammanhang. Som ett av Sidas verksamhetsmål ingår att Sida skall bidra till att stärka samarbetsländernas förmåga att samordna stöd från olika givare.¹¹⁵

Bristen på samordning kan försäkra problem i mottagarländerna genom att olika givare planerar och genomför insatser som överlappar varandra eller i värsta fall insatser som direkt motverkar varandra. Regeringen har angett att trängseln av givare med olika organisatoriska lösningsförslag kan vara ett skäl till att insatserna inte alltid givit ett hållbart resultat.¹¹⁶ Brister i samordning får även till följd att mottagarländerna måste sätta av mycket resurser för att föra en dialog med ett stort antal givare. Samordning är därmed viktig för att uppnå goda resultat och ökad effektivitet i biståndet.

Medlemsländerna i OECD har inom ramen för DAC slagit fast att samordningsansvaret åvilar, om möjligt, mottagarländerna.¹¹⁷ Om mottagarlandet inte har möjlighet eller intresse av att ta detta ansvar, ankommer det på givarländerna att upprätta forum för att effektivisera samordningen på plats och se till att den egna fältrepresentationen deltar i detta samordningsarbete.

Även riksdag och regering har understrukit mottagarlandets betydelsefulla roll som samordnare. Utrikesutskottet har framfört att en övergång från projekt till programstöd kan vara en del av lösningen på det s.k. biståndsbombardemanget, men den viktigaste vägen till framgång torde ligga i att ge mottagarlandet den ledande rollen, vilket kräver en viss kapacitetsuppbyggnad. Innan alla fattiga länder kan axla denna roll krävs att givarna samordnas, t.ex. i sektorprogramstöd. Enligt utskottet pågår sådant arbete i de flesta utvecklingsländer.¹¹⁸

¹¹⁵ Statsliggaren för år 1998, utgiftsområde 7

¹¹⁶ Prop. 1996/97:1, utgiftsområde 7

¹¹⁷ OECD, DAC (the Development Assistance Committee), Shaping the 21st Century, The contribution of Development Co-operation, 1996

¹¹⁸ Bet. 1996/97:UU15, bet. 1997/98:UU9, bet. 1997/98:UU12

Biståndsbassaden ansvarar i fält för samordningen och för kontakterna med andra givare. Några formella mekanismer för hur detta skall göras finns inte utan beror ytterst på intresset hos de berörda.

Riksdagens revisorer har särskilt granskat hur samordningen har bedrivits i de sex projekt som har studerats. Resultatet har visat att såväl mottagarländerna som givarna ofta saknar en uttalad policy för hur samordningen mellan givarna skall bedrivas men att samordningen i praktiken fungerar relativt bra i de fall mottagarlandet har tagit på sig samordnarrollen.

Givarsamordning inom förvaltningsstödet bör enligt Sida bedömas från fall till fall. Givarna har sällan etablerat ett system för samordning utan den sker ofta spontant och skiljer sig åt mellan olika sektorer och länder. Ofta är det Världsbanken eller FN:s utvecklingsprogram (UNDP) som tar en ledande roll för samordningsfrågor. Samordningen är också i hög grad personberoende dvs. avhängig av vilka personer som för tillfället är representerade i fält. I praktiken består själva samordningen av att givarna anordnar möten för informationsutbyte.

Samordningen mellan givare försvåras ofta på grund av tekniska detaljer som att givarna har olika rapporteringsrutiner, olika former och löptider för sina avtal, olika styrmekanismer av projekten samt olika förutsättningar för att binda upp biståndsmedel för längre perioder. Från svensk sida menar man att givarna så långt möjligt bör eftersträva likartade procedurer för att underlätta för mottagarlandet.¹¹⁹

En annan svårighet är trots mottagarlandets centrala roll i samordningen, dess begränsning och kapacitet att både ta emot och samordna insatserna. Exempel på mottagarlandets bristande intresse av samordning förekommer också. Detta kan bl.a. förklaras av mottagarlandets intresse av att kunna "spela ut" olika givare mot varandra.

Enligt Sida är det lättare att företa samordning i stora infrastrukturella projekt, som kräver att flera givarländer delar på de stora investeringskostnaderna, än inom förvaltningsstödet där det många gånger gäller att skapa utrymme och förutsättningar för sitt eget projekt. I bland finns det även klara fördelar med att tydligt avgränsa de svenska insatserna i förhållande till andra givare i syfte att undvika att "givarkrockar" uppstår.

6.9 Revisorernas iakttagelser

De iakttagelser som redovisas i följande avsnitt bygger i första hand på de fallstudier och intervjuer som genomförts i granskningen.

¹¹⁹ Svensk strategi för EU:s utvecklingsamarbete, 1996

Brister i projektdokumentationen

Granskningen visar att i de studerade projekten har handläggare bytts ofta. I ett par av de granskade projekten har nära årliga byten av ansvarig handläggare vid Sida gjorts. En hög personalrörlighet som leder till täta handläggarytten ställer höga krav på en god dokumentation av projekten för att möjliggöra för nya handläggare att sätta sig in i det nya ärendet samt för att kunna följa upp fattade beslut.

Revisorerna har i fallstudierna funnit att dokumentationen i flera avseenden kan förbättras. Den nuvarande dokumentationen är svåröverskådlig och inte systematiserad eller samlad på ett för projekten likartat sätt. Viss information saknas även i projektakterna. Exempelvis har inte någon finansiell uppföljning kunnat göras utifrån tillgänglig projektdokumentation. Flera projektakter saknar även dokumentation om och redovisning av genomförda uppföljningar.

Ökad betydelse av myndigheter som konsulter

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen år 1998 framfört att resultatet av den statliga tjänsteexporten inkl. förvaltningsbiståndet bör utvärderas och en strategi för tjänsteexporten behöver utvecklas. Regeringen anser att den statliga tjänsteexporten är blygsam och att statens intressen som helhet för närvarande inte tas till vara på ett tillfredsställande sätt.

Sida är i hög grad beroende av statliga myndigheter som konsulter för att genomföra insatser inom förvaltningsbiståndet. Detta ställer krav på att en kontinuitet och viss volym på denna verksamhet även i fortsättningen kan garanteras och upprätthållas hos myndigheterna.

Sida anser att det finns fördelar med att anlita myndigheter som konsulter. Inom förvaltningsbiståndet utgör Statistiska centralbyrån (SCB) följt av Riksrevisionsverket (RRV) de två största konsulterna. Även Riksskatteverket (RSV) brukar anlitas som konsult. Myndigheterna understryker att tjänsteexport bara kan bedrivas i en omfattning som inte inkräktar på myndigheternas nuvarande kärnverksamhet. Myndigheternas sätt att organisera sin tjänsteexport skiljer sig åt. RSV centralt har exempelvis en förhållandevis liten organisation för sin tjänsteexport.

Varken RRV eller RSV bedömer att någon markant ökning av den egna tjänsteexporten kommer att ske framöver. SCB däremot bedömer att myndighetens tjänsteexport även framdeles kommer att öka.

Tillämpningen av Sidas upphandlingsbestämmelser

Trots att upphandlingar inom utvecklingssamarbetet har undantagits lagen om offentlig upphandling (LOU) är huvudprincipen att all upphandling inom utvecklingssamarbetet skall ske i konkurrens. Sida har i en policy slagit fast att upphandlingar skall ske utifrån grundläggande regler om iakttagande av konkurrens, affärsmässighet och opartiskhet i enlighet med LOU. Enligt

Sidas policy behöver endast ett enda anbud införas för upphandling understigande 200 000 kronor.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Revisorerna kan utifrån genomförda fallstudier konstatera att Sidas upphandlingsprinciper inte tillämpats för upphandling av myndigheter för insatser för förvaltningsstöd. I fallstudierna har samtliga myndighetskonsulter för insatser inom förvaltningsbiståndet upphandlats direkt. Sida har därefter förhandlat om villkoren med berörd myndighet. Som motiv till direktupphandlingarna har Sida angivit myndigheternas unika kompetens och att konsulten ansetts vara prismässigt konkurrenskraftig. Sidas juristenhet har i ett förslag om en förnyad upphandlingspolicy givit uttryck för att det är rimligt att det institutionella samarbetet undantas från gällande krav om konkurrensupphandling. Detta kan betraktas som en rimlig ordning eftersom någon konkurrens vid upphandling av myndigheter i egentlig mening inte kan etableras. Detta medför enligt revisorerna dock inte något avsteg från kraven på affärsmässighet.

Det finns i fallstudierna exempel på att en privat konsult har direktupphandlats till en kostnad av 800 000 kronor. Som skäl angavs konsultens tidigare engagemang och breda kunskap om verksamheten samt det förtroende motagarlandet fått för konsulten. I fallstudierna förekommer även exempel på att Sida upphandlat en konsult för såväl beredning som genomförande. Enligt Sidas upphandlingspolicy får en konsult som utarbetat en uppdragsbeskrivning inte delta i anbudsgivningen för genomförande av uppdrag. Därmed finner revisorerna att Sidas upphandlingspolicy i de ovan beskrivna fallen i praktiken inte har tillämpats.

Nyttjande av närkonsulter

I Sidas handbok för tjänstepphandling behandlas frågan om s.k. närkonsulter, dvs. konsulter som används för att ”få hjälp med arbetsuppgifter som åvilar Sida”. I fallstudierna förekommer exempel på att Sida använder närkonsulter i projekten för att bistå myndigheten vid års- och sektorgenomgångar. Närkonsulter har även anlåtats för att bedöma och kommentera såväl projekt som förslag till nya projektplaner. Riksdag och regering har tidigare uttalat att Sida inte bör upphandla konsulter för genomförande av arbetsuppgifter av myndighetskaraktär.

Enligt revisorernas mening är det svårt att finna en entydig definition av vad som skall avses med arbetsuppgifter av myndighetskaraktär. Av fallstudierna framgår dock att Sida nyttjar konsulter för att t.ex. löpande följa upp specifika projekt inför de årliga genomgångarna. Revisorerna ifrågasätter om detta inte är att likna vid sådan myndighetsuppgift och därmed borde rymmas inom ramen för Sidas egen kompetens. Denna form av konsultutnyttjande medför att Sida inte utvecklar den kompetens som behövs för att myndigheten själv skall kunna svara för den löpande uppföljningen av verksamheten. Det finns därmed en risk för att Sida hamnar i ett beroendeförhållande till de upphandlade konsulterna.

Svårigheter att på projektnivå göra finansiella uppföljningar

Samtliga projekt i granskningen har varit föremål för årliga genomgångar. Sida förbereder en genomgång genom att granska mottagarens årsrapport och analys av projektets prestationer och resultat. Enligt Sida bör genomgångarna senareläggas om rapporten inte har kommit in i tid. I granskningen förekommer exempel på att genomgångar har genomförts trots att resultatredovisningar och planeringsdokument inte har inkommit till Sida förrän i direkt anslutning till en genomgång.

Ansvariga handläggare vid Sida har haft svårt att ange hur mycket som budgeterats respektive utbetalats för ett specifikt projekt. Ett skäl uppges vara att det finansiella uppföljningsansvaret i första hand åvilar berörd biståndsbassad eftersom ansvaret följer med dispositionsrätten av biståndsmedel. Ytterligare ett skäl uppges vara problemen att utifrån Sidas gamla ekonomiska administrativa system få en bild av det ekonomiska händelseförloppet.

För tidigare år har det varit omöjligt att följa hur mycket som budgeterats respektive utbetalats för ett projekt eftersom utbetalade medel vid årets slut har jämförts med budgeterade medel. Därmed försvåras möjligheterna att på projektnivå få svar på omfattningen av oförbrukade medel. Enligt Sida ger det nya systemet för planering och uppföljning (PLUS) dessa möjligheter. PLUS-systemet infördes år 1998. Det är således först fr.o.m. detta som Sida kan följa upp hur mycket som har budgeterats respektive utbetalats för ett specifikt projekt ett visst år.

Metoder för att avsluta projekt behöver utvecklas

Inom förvaltningsbiståndet har endast ett mindre antal projekt avslutats. Redan i inledningen av ett projekt planeras en sluttidpunkt. Svårigheten är att bedöma när ett projekt uppnått önskat resultat och därmed bör avslutas. Formerna för att avsluta varierar från fall till fall. Erfarenheterna av och formerna för att avsluta projekt är i liten utsträckning dokumenterade. Några utvecklade metoder för när och hur projekt skall fasas ut finns inte.

Samordning av insatser mellan givare

Utifrån fallstudier och intervjuer kan revisorerna konstatera att såväl mottagarländerna som givarna ofta saknar en uttalad policy för hur samordningen mellan givare skall bedrivas men att samordningen i praktiken fungerar relativt bra i de fall mottagarlandet har axlat samordnarrollen.

Omfattningen av samordningen mellan givare är i hög grad personberoende och något etablerat system för samordning finns sällan. Samordningen försvåras dock ofta av tekniska detaljer som att givarna exempelvis har olika rapporteringsrutiner, olika former och löptider på sina avtal. Ytterligare en försvårande faktor kan vara mottagarlandets bristande intresse av samordning. Mottagarlandet kan vilja ha en möjlighet att kunna ”spela ut” olika givare mot varandra.

Inom förvaltningsstödet kan det även finnas ett behov av att man som givare skapar utrymme och förutsättningar för att kunna driva det egna projektet. Inom kostsamma infrastrukturella insatser kan förutsättningarna för givar-samordning vara lättare genom att en naturlig samordning krävs för att finna former för en kostnadsdelning mellan givare.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Folkrörelser och andra enskilda organisationer spelar en viktig roll i det svenska utvecklingssamarbetet. Sedan flera år tillbaka kanaliseras en betydande andel av de bilaterala biståndsmedlen via enskilda organisationer. Medlen fördelas dels från en särskild delpost för bistånd genom enskilda organisationer, dels från andra delposter i biståndsbudgeten. I detta kapitel redovisas bl.a. hur samarbetet med enskilda organisationer är utformat och hur det är reglerat samt vilka former som används för uppföljning och kontroll. Vidare redovisas iakttagelser från en särskild granskning av den interna kontrollen hos några enskilda organisationer. Granskningen har utförts av Lindebergs Revisionsbyrå AB på uppdrag av Riksdagens revisorer.

7.1 Ökat intresse för enskilda organisationer

Under 1990-talet har riksdagen vid flera tillfällen betonat betydelsen av bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer. Insatser genom enskilda organisationer anses vara ett viktigt och framgångsrikt komplement till det övriga bilaterala utvecklingssamarbetet.¹²⁰

Intresset för att bedriva bistånd genom enskilda organisationer har ökat sedan början av 1980-talet. Det har bl.a. visat sig i att medlen för utvecklingssamarbete genom enskilda organisationer har ökat i snabbare takt än medlen för övriga biståndsinsatser.¹²¹ År 1983 kanaliserades ungefär 13 % av Sidas anslag för bilateralt utvecklingssamarbete genom enskilda organisationer. År 1997 uppgick motsvarande andel till drygt 20 %.¹²²

I ett internationellt perspektiv kanaliseras en relativt stor del av det svenska biståndet genom folkrörelser och enskilda organisationer. De flesta länder som tillhör samarbetsorganisationen OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)¹²³ har någon form av statsbidrag för bistånd genom enskilda organisationer. Ungefär 2 % av OECD-ländernas bilaterala utvecklingssamarbete avser bistånd genom enskilda organisationer.¹²⁴ I likhet med Sverige har flertalet länder sedan 1980-talet ökat bidragen för denna form av bistånd.¹²⁵

Flera skäl att kanalisera bistånd genom enskilda organisationer

De svenska enskilda organisationer som bedriver utvecklingssamarbete med statliga medel omfattar kyrkor och samfund, stora humanitära organisationer,

¹²⁰ Se t.ex. bet. 1992/93:UU15, rskr. 1992/93:297, bet. 1994/95:UU15, rskr. 1994/95:242, bet. 1997/98:UU2, rskr. 1997/98:103

¹²¹ Albinson & Åhlström (1991), Eurostep & ICVA (1997)

¹²² Riddell m.fl. (1995), Sidas årsredovisning 1997

¹²³ OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development

¹²⁴ OECD/DAC (1998) Development Cooperation, 1997

¹²⁵ Bet. 1997/98:UU2, Albinson & Åhlström (1991)

folkrörelser som har bistånd som en biverksamhet, specialiserade solidaritetsorganisationer samt små regionala och lokala organisationer. Att enskilda organisationer har en betydelsefull roll i svenskt utvecklingssamarbete har delvis en historisk förklaring. Svenska kyrkor, samfund och solidaritetsrörelser var tidigt engagerade i att genomföra insatser i olika utvecklingsländer. Dessa organisationer spelade en pådrivande roll vid utformandet av en svensk biståndspolitik under 1960-talet och har sedan dess fortsatt att påverka utformningen av svenska utvecklingsinsatser.¹²⁶

En förklaring till att det statliga stödet för bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer har ökat är att enskilda organisationer bedöms ha erfarenheter och biståndskapacitet som tidigare inte har utnyttjats fullt ut. En allmän uppfattning bland biståndsgivare och andra bedömare är att enskilda organisationer är innovativa, effektiva och flexibla i samarbetet med sina motparter. Vidare anses enskilda organisationer ha en unik roll i bekämpandet av fattigdom. De samarbetar ofta med systerorganisationer i utvecklingsländerna och genom dessa kontakter bedöms organisationerna ha stora möjligheter att nå de allra fattigaste folklagren. Enskilda organisationer anses även ha en viktig roll i arbetet med att stärka det civila samhället och den demokratiska utvecklingen i utvecklingsländerna. En annan fördel med att förmedla stöd genom enskilda organisationer är att man från svensk sida kan bistå sådana länder som Sverige av olika skäl inte vill eller kan stödja i form av ett reguljärt bilateralt samarbete. Svenska enskilda organisationer har även en viktig uppgift vad gäller att väcka allmänhetens intresse och engagemang för svenska utvecklingsinsatser. Organisationerna fungerar som en kanal för information om utvecklingsfrågor i Sverige.¹²⁷

Flera anslag och verksamheter är öppna för enskilda organisationer

Statliga medel utbetalas till svenska enskilda organisationer från flera delposter i biståndsbudgeten, dels från en särskild delpost för bistånd genom enskilda organisationer, dels från delposter som avser stöd till olika verksamheter och delposter som avser samarbete med olika länder och regioner. Trots att samarbetet med enskilda organisationer har betonats i flera sammanhang är det svårt att få en heltäckande bild av hur mycket biståndsmedel som har utbetalats till enskilda organisationer. Uppgifter om hur mycket pengar som totalt har kanaliserats genom enskilda organisationer finns inte redovisade i vare sig regeringens budgetproposition eller i Sidas årsredovisningar.

En förklaring till svårigheterna med att få fram en heltäckande bild av biståndet genom enskilda organisationer är det nuvarande systemet för styrning och resultatredovisning av det svenska utvecklingssamarbetet (jfr kapitel 4).

¹²⁶ Riddell m.fl. (1995), Sida (1998) Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats

¹²⁷ Sida (1990) Samverkan; Albinson & Åhlström (1991), Riddell m.fl. (1995), prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7, bet. 1997/98:UU2, rskr. 1997/98:103

Vidare har utformningen av Sidas ekonomiadministrativa system inte möjliggjort framtagande av sådana uppgifter. Sedan i januari 1998 tillämpar dock Sida ett nytt ekonomi-administrativt system. Enligt uppgift från Sida är det nya systemet utformat så att det skall gå att få fram uppgifter om det totala biståndet genom enskilda organisationer.

Av Sidas årsredovisning framgår hur mycket medel som totalt har utbetalats för olika insatser inom ramen för skilda verksamhetsgrenar. Sida redovisar även hur mycket av de totala medlen som har kanaliserats genom svenska enskilda organisationer. I tabellen nedan återfinns en sammanställning av de uppgifter som Sida presenterar i sin årsredovisning för 1997:

Tabell 7.1: Totala utbetalda medel (i mkr) för olika verksamhetsgrenar år 1997 samt hur mycket som har kanaliserats genom svenska enskilda organisationer.

Verksamhetsgren	Utbetalt totalt	Kanaliserat via svenska enskilda organisationer	
Demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning	1 014,8	191,6	19 %
Sociala sektorer (undervisning, hälsovård, m.m.)	1 694,0	127,8	8 %
Infrastruktur och näringsliv	1 332,2	1,1	0,1 %
Naturbruk (jord- och skogsbruk, landsbygdsutveckling m.m.)	715,5	17,6	2 %
Humanitärt bistånd (katastrofinsatser)	1 013,3	201,0	20 %
Enskilda organisationer	873,2	872,8	~100 %
Summa	<i>6 643,0</i>	<i>1 411,9</i>	21 %

Källa: Sidas årsredovisning 1997.

Av tabellen framgår att Sida utbetalade drygt 1,4 miljarder kronor till svenska enskilda organisationer. Ungefär 20 % av de utbetalda medlen för humanitärt bistånd respektive demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning kanaliserades genom enskilda organisationer. Verksamhetsgrenen Enskilda organisationer är likställd med den särskilda delpost som finns för bistånd genom enskilda organisationer. Delposten används för att samfinansiera organisationernas egna utvecklingsinsatser. I övrigt är inte överensstämmelsen mellan verksamhetsgrenar och delposter fullständig. Det är därför svårt att utifrån Sidas årsredovisning få fram hur stor del av olika delposter som kanaliseras genom enskilda organisationer. Vad gäller de delposter som avser stöd till olika länder och regioner är enskilda organisationer en viktig kanal för svenska insatser i bl.a. Latinamerika.

7.2 Stöd till enskilda organisationers utvecklingssamarbete

Som framgått ovan finns en särskild delpost för bistånd genom folkrörelser och andra enskilda organisationer. Grundprincipen med de särskilt anslagna medlen är att Sida ger bidrag till organisationernas arbete och insatser i olika utvecklingsländer. Det betyder att organisationerna gör sina egna prioriteringar och beslutar vilka metoder som ska användas i arbetet för att uppnå de biståndspolitiska målen.

Alla svenska enskilda organisationer som uppfyller Sidas formella krav kan söka bidrag från delposten Enskilda organisationer. En organisation som får

bidrag från Sida skall i normalfallet själv kunna bidra med minst 20 % av den godkända projektkostnaden. Organisationerna ansvarar själva för verksamheten och för rapportering till Sida. Medlen får användas för organisationernas utvecklingsinsatser i olika utvecklingsländer, för volontärverksamhet samt för informationsinsatser om utvecklingsfrågor i Sverige.

Övergripande mål och riktlinjer har ändrats

Det övergripande målet för bistånd genom enskilda organisationer är, liksom för svenskt utvecklingssamarbete i stort, att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Utöver de övergripande biståndspolitiska mål som riksdagen har fastställt specificerar regeringen årligen i regleringsbrev vilka riktlinjer och villkor som skall gälla för Sidas olika verksamhetsgrenar. I regleringsbrevet är verksamhetsgrenen Enskilda organisationer likställd med delposten Enskilda organisationer.

Av regleringsbrevet för 1998 framgår att Sida skall verka för att de enskilda organisationernas verksamhet främjar utvecklingen av ett livskraftigt civilt samhälle och stärker de lokala organisationerna i samarbetsländerna. I dialogen med enskilda organisationer skall Sida betona det civila samhällets roll i demokratisering, fattigdomsbekämpning, långsiktighet och lokal förankring. Vidare har regeringen angivit att Sida skall verka för att de enskilda organisationerna betonar kunskapsuppbyggnad och lokal kompetensutveckling.¹²⁸

Verksamhetsmålen och riktlinjerna för Sidas samarbete med enskilda organisationer har förändrats under de senaste fem åren. Enskilda organisationers betydelse för ett livskraftigt civilt samhälle har betonats under flera år. Det är dock först under de senaste åren som verksamhetsmålen har omfattat det civila samhället. I regleringsbreven för budgetåren 1993/94–1995/96 fanns t.ex. inga övergripande mål angivna. Av regleringsbreven framgick endast att bidrag skulle lämnas till svenska och internationella enskilda organisationer för utvecklingsprojekt i u-länder samt att Sida särskilt skulle främja ungdomars engagemang för internationellt utvecklingssamarbete och grupper som arbetar för barnens mänskliga rättigheter. I det första regleringsbrevet som formulerades för 1997 var verksamhetsmålet att Sida skulle verka för att de enskilda organisationernas verksamhet uppfyller de biståndspolitiska målen. Denna målformulering återfanns emellertid inte i det reviderade regleringsbrevet.¹²⁹

Som framgått tidigare (se kapitel 4) fick Sida i uppdrag att under 1998 utveckla metoder för mål- och resultatstyrningen av verksamheten. I samråd med Utrikesdepartementet bestämde Sida att under våren bl.a. arbeta med verksamhetsgrenen Enskilda organisationer. Sida har lämnat förslag till vilken målformulering som skall gälla för verksamhetsgrenen Enskilda orga-

¹²⁸ Statsliggaren för 1998, utgiftsområde 7

¹²⁹ Statsliggaren för 1997 och 1998, utgiftsområde 7

nisationer i regleringsbrevet för 1999.¹³⁰ Av Sidas förslag framgår att målformuleringen i princip är densamma som för 1998, dvs. att utvecklingen av ett livskraftigt civilt samhälle skall främjas samt att lokala samarbetsorganisationer skall stärkas. Hur Sida avser att redovisa resultat i förhållande till detta mål är ännu oklart (jfr avsnitt 7.3).

Ökad tilldelning av medel till enskilda organisationers insatser

De anvisade medlen för folkrörelser och andra enskilda organisationer har flerdubblats (i kronor räknat) sedan början av 1980-talet. Budgetåret 1980/81 uppgick anslaget till 133 miljoner kronor. År 1998 hade anslaget ökat till 830 miljoner kronor vilket motsvarar ungefär 12 % av det totala bilaterala biståndet. För år 1999 avser regeringen anslå 850 miljoner kronor.¹³¹

I tabellen nedan redovisas hur mycket medel som har anvisats och utnyttjats under perioden 1992/93–1997, samt hur stora de utgående och ingående reservationerna har varit.

Tabell 7.2.1: Delposten Enskilda organisationer – anvisade medel, reservationer och medelsutnyttjande (i mkr) åren 1992/93–1997.

	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96 ²⁾	1997
Anvisade medel	875,0	875,0	1 000,0	1 275,0 (841,5) ³⁾	815,2 ⁴⁾
Ingående reservation	34,7	49,1	44,9	77,8	60,4
Disponibelt/totalt anslag	909,9	924,1	1 000,9	1 340,5 (884,7) ³⁾	875,6
Utfall/utgifter	828,9	840,3	958,8	1 280,1 (844,9) ³⁾	841,8
Utgående reservation	80,9	83,8	42,1	60,4	33,8
Utestående utfästelser¹⁾	-	-	-	139,9	919,0

Källa: Sidas årsredovisningar för budgetåren 1992/93–1997.

Anm. ¹⁾ Med utestående utfästelser avses bindande åtaganden i form av undertecknade avtal eller expedierade beslut om bidrag. ²⁾ 18 månader. ³⁾ Omräknat till 12 månader. ⁴⁾ Totalt anvisade regeringen 820 miljoner kronor. Av dessa disponerade regeringen 4,8 miljoner kronor.

Som framgår av tabellen har de disponibla medlen inte utnyttjats fullt ut under den senaste femårsperioden. De utgående reservationernas andel av de anvisade medlen har varierat mellan ca 4 och 10 %. Jämfört med Sidas övriga verksamhet är reservationerna små (se kapitel 5). Enligt Sidas bedömning utgör reservationerna på delposten Enskilda organisationer inte något problem. Sida har därför inte gjort någon särskild analys av hur reservationerna har uppkommit.

¹³⁰ Sida, PM 1998-08-31, Mål och resultatstyrning

¹³¹ Sidas årsredovisning 1992/93, Statsliggaren för år 1998, utgiftsområde 7, prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

Reservationerna omfattar bl.a. de outnyttjade medel som enskilda organisationer har återbetalat till Sida. Alla anslagsmedel som inte förbrukas för sitt ändamål skall nämligen återbetalas till Sida direkt eller via den paraplyorganisation som har beviljat stöd. År 1997 återbetalade enskilda organisationer nästan 33 miljoner kronor. Enligt Sidas bedömning uppkommer reservationerna i samband med att projekt försenas till följd av krig eller andra kriser. I den särskilda granskning som Riksdagens revisorer har låtit genomföra finns exempel på hur reservationer uppkommer. Bl.a. framgår att Pingstmissionens U-landshjälp, PMU InterLife, under 1997 fick reservationer om sammanlagt 66 miljoner kronor varav 28 miljoner kronor avsåg den Sidafinansierade verksamheten. Anledningen till de höga reservationerna var i huvudsak att projekt hade fördröjts på grund av krig i Afrika.¹³²

Av tabellen framgår att utgående och ingående reservationer inte stämmer överens. Det beror på att oinvecklade medel, efter regeringsbeslut, kan flyttas mellan olika delposter. Exempelvis flyttades oinvecklade medel från den utgående reservationen för 1993/94 till andra delposter. Det förklarar varför den ingående reservationen för 1994/95 är mindre än den utgående reservationen för 1993/94. På motsvarande sätt kan oinvecklade medel från andra delposter föras över till delposten Enskilda organisationer. Det förklarar varför den ingående reservationen för 1995/96 är större än den utgående reservationen för 1994/95.

Sida bidrar till många insatser i olika länder

Varje år får ca 250 svenska enskilda organisationer bidrag till sin bistånds- och informationsverksamhet från delposten Enskilda organisationer. Delposten används även för att varje år finansiera ungefär 500 volontärer i utvecklingsländer. Vidare används medlen för information om utvecklingssamarbete. År 1997 beviljades tretton s.k. ramorganisationer samt elva studieförbund och fyra centrala fackliga organisationer bidrag för informationsinsatser i Sverige.

De enskilda organisationernas utvecklingssamarbete omfattar många olika verksamheter. Gemensamt för alla insatser är att de skall genomföras i samarbete med lokala partners i mottagarländerna. Enskilda organisationer har under många år främst arbetat med insatser inom hälso- och utbildningsområdet. Under 1997 användes ca 44 % av medlen för insatser inom den sociala sektorn. Under de senaste åren har organisationerna övergått från kapitalintensiva investeringar och byggnationer till insatser för kompetens- och organisationsutveckling. Insatserna inriktas alltmer på stöd till nationella och lokala organisationer samt nya typer av samarbetsprojekt, t.ex. stöd för demokratisering och opinionsbildning samt utveckling av organisationer och lokal kompetens.¹³³

¹³² Lindebergs Revisionsbyrå AB (1998)

¹³³ Sidans årsredovisning 1997, prop. 1998/99:1, Forum Syd (1998) Folkkrörelsens bistånd

År 1997 beviljades bidrag för insatser i ett 90-tal länder. Ungefär 45 % av medlen användes för insatser i Afrika medan 25 % respektive 23 % av medlen användes för insatser i Asien respektive Latinamerika. Den inbördes fördelningen av medel mellan olika kontinenter har varierat under 1990-talet men inte i någon större omfattning. Under perioden har den största delen av stödet, mellan 38 och 45 %, fördelats till insatser i Afrika.

De tio största samarbetsländerna för enskilda organisationer år 1997 var Kenya, Tanzania, Bangladesh, Indien, Etiopien, Sydafrika, Zimbabwe, Brasilien, Uganda och Nicaragua. Av de anvisade medlen användes ca 30 % för insatser i dessa länder.¹³⁴

Uppdelad handläggning av stöd genom enskilda organisationer

Huvuddelen av de medel som reserveras för delposten/verksamhetsgrenen Enskilda organisationer fördelas av Sida. Endast en mindre del (4,8 miljoner kronor) disponeras och fördelas av Regeringskansliet.¹³⁵ Inom Sida handläggs stödet till enskilda organisationers utvecklingsverksamhet vid enheten för enskilda organisationer som är en del av Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd (SEKA). På enheten för enskilda organisationer finns åtta handläggare som ansvarar för att fördela medlen och följa upp hur de används. Det bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer men som finansieras från andra delposter hanteras av respektive ämnesavdelning inom Sida. Det är emellertid SEKA som har det övergripande ansvaret för att samordna kontakterna med svenska folkrörelser och andra enskilda organisationer.

Inom Utrikesdepartementet är ansvaret för samarbetet med enskilda organisationer fördelat på samma sätt som inom Sida, dvs. ansvaret är uppdelat på de avdelningar och enheter som har huvudansvar för olika verksamhetsgrenar alternativt länder och regioner. Sedan 1997 har en person ansvar för frågor som rör delposten enskilda organisationer. Övriga frågor som rör insatser genom enskilda organisationer hanteras på berörda avdelningar och enheter.

På Utrikesdepartementet menar man att en fördel med nuvarande uppdelning är att bedömningar görs av handläggare med särskilda kunskaper i sakfrågorna eller som är specialiserade på det land eller den region som berörs. En nackdel är emellertid att det inte finns någon på departementet som har ett helhetsperspektiv över det totala utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer.

¹³⁴ Sidas årsredovisning 1997

¹³⁵ Regeringskansliet disponerar 4,8 miljoner kronor för Svenska FN-förbundet, Svenska UNIFEM-kommittén Botilda samt för det svenska bidraget till Europarådets Nord-Sydcenter

Sida har utformat riktlinjer och fastställt formerna för hur bidrag skall beviljas samt hur organisationerna skall återrapportera till Sida. I huvudsak använder Sida fyra dokument med riktlinjer för bidragsgivningen till enskilda organisationer; Sidas allmänna villkor för bidrag ur Sidas biståndsanslag till svenska organisationer, Sidas anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats samt för bidrag till informationsverksamhet i Sverige, Sidas samarbetsavtal med ramorganisationer samt underavtal till samarbetsavtal. Sida har under 1998 fastställt nya anvisningar för bidragen till enskilda organisationers utvecklingssamarbete. Sida har också påbörjat arbetet med att revidera de allmänna villkoren för bidrag, anvisningarna för samarbetet med Central- och Östeuropa och anvisningarna för bidrag till informationsverksamhet samt samarbetsavtalen.

Av Sidas reviderade anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete framgår bl.a. att organisationer som beviljas bidrag skall vara demokratiskt uppbyggda med öppet medlemskap, en vald styrelse, stadgar och regelbunden mötesverksamhet samt säte i Sverige. Vidare skall organisationernas verksamhet anknyta till utvecklingssamarbete. Målsättningen med verksamheten skall vara ideell eller kooperativ. Verksamheten skall ha bedrivits i minst två år i Sverige och organisationen skall ha samarbetat med en organisation i mottagarlandet i minst ett år. Ytterligare ett krav är att organisationen skall ha fullgjort sina redovisningsåtaganden av eventuella tidigare Sidabidrag. Sida kräver även att sökande organisationer skall ha nödvändig kapacitet och resurser samt förankring i mottagarlandet för att genomföra den planerade insatsen.¹³⁶

Förenklad administration med ramavtal

Formerna för utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer har successivt förändrats sedan början av 1980-talet. Från att tidigare ha beviljat projektstöd till ett stort antal mindre organisationer har Sida övergått till att ingå samarbetsavtal med ett mindre antal samarbetsorganisationer, s.k. ramorganisationer. Organisationer som inte har ramavtal med Sida söker bidrag hos den ramorganisation organisationen i fråga tillhör. Som underorganisationer räknas medlemsorganisationer eller andra anslutna organisationer.

Tillämpningen av ramavtal innebär att Sida har frångått att förhandsgranska de enskilda organisationernas projektförslag till att i efterhand bedöma samarbetsorganisationernas kompetens, förmåga och projektverksamhet. Organisationerna planerar själva varje enskilt projekt inom ramen för en given budget. Vidare innebär det att samarbetsorganisationerna (ramorganisationerna) har ett stort ansvar för att bedöma sina egna projekt samt för att rappor-

¹³⁶ Sida (1998) Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats

tera och redovisa verksamheten till Sida. Det förändrade arbetssättet har inneburit administrativa lättnader för både Sida och organisationerna.¹³⁷

Samarbetet mellan Sida och ramorganisationerna regleras i fleråriga samarbetsavtal, även kallade ramavtal. De första ramavtalen tecknades budgetåret 1977/78.¹³⁸ Under perioden 1980–1982 tecknade Sida ytterligare ett antal ramavtal med olika organisationer.¹³⁹ Sida har även under 1990-talet tecknat ramavtal.¹⁴⁰ Under årens lopp har endast mindre förändringar genomförts i uppsättningen av ramorganisationer. Exempelvis hade Sida under en period ramavtal med två utländska organisationer. Samarbetet med dessa förlängdes dock inte. I stället upprättades ramavtal med svenska organisationer.

Att Sida använder sig av ramavtal stämmer väl överens med regeringens riktlinjer. Regeringen har vid flera tillfällen betonat behovet av långsiktighet i samarbetet med enskilda organisationer. Regeringen har även särskilt angivit att Sida skall eftersträva fleråriga ramavtal samt att Sida vid fördelningen av medel skall ta särskild hänsyn till organisationernas behov av långsiktig planeringstrygghet och framförhållning.¹⁴¹

Särskilt samarbete med tretton ramorganisationer

Drygt 90 % av delposten för bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer fördelas till de ramorganisationer med vilka Sida har ett långsiktigt samarbete. Sedan några år tillbaka har Sida samarbetsavtal med tretton ramorganisationer:

1. Afrikagrupperna
2. Diakonia
3. Forum Syd*
4. LO/TCO:s Biståndsnämnd
5. Olof Palmes Internationella Centrum, OPC*
6. Pingstmissionens U-landshjälp, PMU-InterLife*
7. Riksförbundet Rädda Barnen
8. Svenska Handikapporganisationernas Internationella Biståndsstiftelse, SHIA*
9. Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet, SFRV
10. Svenska Missionsrådet, SMR*
11. Svenska Röda Korset
12. Utan Gränser/ Swedish Cooperative Centre, UG/SCC
13. Utbildning för biståndsverksamhet, UBV

¹³⁷ Albinson & Åhlström (1991)

¹³⁸ Ramavtal med LO/TCO:s Biståndsnämnd för facklig utbildning och Swedish Cooperative Centre

¹³⁹ Ramavtal med Afrikagruppernas Rekryteringsorganisationer (ARO), Arbetarrörelsens Internationella Centrum (AIC) – sedermera OPC, Diakonia, Pingstmissionens U-landshjälp (PMU), Rädda Barnen, Svensk Volontärsamverkan (SVS), Svenska Missionsrådets Biståndsnämnd (SMR), Svenska Handikapporganisationernas Internationella Biståndsstiftelse (SHIA) och Utbildning för Biståndsverksamhet (UBV)

¹⁴⁰ Ramavtal med Svenska Röda Korset och Forum Syd

¹⁴¹ Statsliggaren för 1993/94, 1994/95, 1995/96

De ramorganisationer som Sida har avtal med är sinsemellan mycket olika. Förutom skillnader i allmän inriktning och omfattning av verksamheten skiljer de sig åt organisatoriskt. Några ramorganisationer planerar och driver egna projekt medan andra är s.k. paraplyorganisationer som förmedlar bidrag till underorganisationer. Vissa ramorganisationer både driver egna projekt och förmedlar bidrag.¹⁴²

Bland de tretton ramorganisationerna finns fem paraplyorganisationer (jfr ovan*). Forum Syd och Svenska Missionsrådet genomför inga egna projekt utan förmedlar medel till underorganisationer. Olof Palmes Internationella Centrum däremot både driver egna projekt och fördelar medel till medlemsorganisationernas projekt. Pingstmissionens U-landshjälp och Handikapporganisationernas Internationella Biståndsstiftelse är stiftelser och förmedlar medel till medlemsorganisationerna som är stiftelsebildare.¹⁴³

Ramorganisationerna beviljas årligen medel från delposten Enskilda organisationer. Av tabellen nedan framgår hur fördelningen av medel mellan organisationerna har sett ut under perioden 1995/96–1998:

Tabell 7.2.2: Utbetalda medel (i mkr) budgetåren 1995/96–1997 och beviljade medel år 1998 för utvecklingsinsatser.

Organisation	1995/96 ¹⁾	1995/96 ²⁾	1997	1998
Afrikagrupperna	39,5	26,3	27,5	30,0
Diakonia	89,2	59,5	59,0	59,0
Forum Syd	176,0	117,3	109,0	114,5
LO/TCO:s Biståndsnämnd	82,0	54,7	57,8	58,0
Olof Palmes Internationella Centrum, OPC	35,5	23,7	28,0	30,0
Pingstmissionens U-landshjälp, PMU-InterLife	138,0	92,0	103,0	103,0
Riksförbundet Rädda Barnen	150,0	100,0	97,0	102,0
Svenska Handikapporganisationernas Internationella Biståndsstiftelse, SHIA	39,0	26,0	26,0	27,0
Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV) ³⁾	93,0	62,0	65,0	70,0
Svenska Missionsrådet, SMR	228,0	152,0	143,0	143,0
Svenska Röda Korset	65,8	43,9	43,0	42,0
Utan Gränser/ Swedish Cooperative Centre, UG/SCC	85,5	57,0	57,0	60,3
Utbildning för Biståndsverksamhet, UBV	20,0	13,3	13,8	14,5
Totalt	1239,6	827,7	829,1	853,3

Källa: Sida, årsredovisningar 1995/96, 1997.

Anm. ¹⁾ Budgetåret 1995/96 var 18 mån. ²⁾ Budgetåret 1995/96 omräknat till 12 mån.

³⁾ SFRV bildades 1997 och omfattar Svenska kyrkans mission (SKM) och Lutherhjälpen (LH) som tidigare haft eget ramavtal med Sida.

¹⁴² Sida (1993) Allmänna villkor för bidrag ur SIDA:s biståndsanslag till svenska organisationer

¹⁴³ Albinson & Åhlström (1991)

Som framgår av tabellen har fördelningen av medel varierat i relativt liten utsträckning under de senaste åren. Drygt hälften (54 %) av medlen har fördelats på fyra ramorganisationer: Svenska Missionsrådet (SMR), Forum Syd, Pingstmissionens U-landshjälp (PMU-InterLife) och Riksförbundet Rädda Barnen.

Samtliga organisationer med ramavtal karakteriseras av att de uppfyller Sidas formella krav för att få stöd (jfr ovan) samt att de under lång tid har samarbetat med Sida. Förutom Sidas allmänna krav för att beviljas stöd, finns inga fastlagda kriterier eller riktlinjer för vare sig hur många eller vilken typ av organisationer Sida skall ha ett långsiktigt samarbete med. Det finns inte heller några kriterier eller riktlinjer för hur anvisade medel skall fördelas mellan olika ramorganisationer.

Enligt Utrikesdepartementets mening är urvalet av samarbetsorganisationer framför allt en fråga för Sida. Departementet ansvarar för frågor som rör policy, dvs. kriterierna för val av samarbetsorganisationer. Det faktiska urvalet av samarbetsorganisationer liksom beslut om samarbetets omfattning skall däremot enbart baseras på s.k. tekniska bedömningar. Det är Sida som har ansvar för att göra sådana bedömningar i varje enskilt fall.

Frågan om urval av ramorganisationer och fördelning av medel har dock inte varit föremål för en förutsättningslös bedömning eller omprövning. Urvalet av de nuvarande tretton ramorganisationerna och fördelningen av medel organisationerna sinsemellan förefaller snarare vara godtyckliga och historiska än baserade på en övergripande bedömning av organisationernas effektivitet och resultat.

Organisationerna finansierar själva en del av projektkostnaden

En organisation som beviljas bidrag från delposten Enskilda organisationer skall i normalfallet själv kunna finansiera minst 20 % av projektkostnaden.¹⁴⁴ Av regleringsbrevet framgår att det finns undantag från regeln. För Svenska Handikapporganisationernas Internationella Biståndsstiftelse (SHIA) samt för de ungdomsorganisationer som inte omfattas av ramorganisationerna får Sida medge en egeninsats om 10 %.¹⁴⁵ För insatser som finansieras från andra delposter krävs normalt ingen egeninsats.

Hur stor egenfinansieringen är för varje organisation varierar. Många organisationer bidrar t.o.m. med en högre insats än den fastställda nivån. Under perioden 1993/94–1997 har organisationerna i genomsnitt bidragit med mellan en fjärdedel och en tredjedel av kostnaderna för utvecklingsinsatser i Afrika, Asien och Latinamerika. Enligt vad Sida och regeringen har erfarit

¹⁴⁴ Krav på egeninsats gäller inte för volontär- och praktikantverksamhet eller för informationsinsatser

¹⁴⁵ Statsliggaren för 1998, utgiftsområde 7

ser de flesta organisationer positivt på att behålla egeninsatsen på 20 procentsnivån.¹⁴⁶

Sida menar att egeninsatsen är ett viktigt mått på organisationernas vilja och engagemang för de projekt som bedrivs med Sidabidrag. Egeninsatsen kan även ses som en garanti för organisationernas självständiga ställning. Alla ramorganisationer skall i sin årliga rapportering redovisa egeninsatsens omfattning samt i vilken grad de uppfyller Sidas krav. Enligt uppgift följer Sida upp organisationernas egeninsats i samband med årliga genomgångar med ramorganisationerna.

Av Sidas anvisningar framgår att egeninsatsen skall beräknas utifrån insatsernas kostnader och utgöras av kontanta medel som har samlats i Sverige.¹⁴⁷ Enligt uppgift från Sida har några ramorganisationer under flera år beräknat och redovisat egeninsatsen på ett annat sätt. Dessa organisationer har redovisat organisationernas förmåga att samla in medel som motsvarar 20 % av projektinsatserna, dvs. de har inte redovisat att medel har samlats in som egeninsats för de aktuella projekten. Sida menar att det i första hand inte är organisationernas förmåga att samla in medel som är intressant. Det viktiga är att organisationerna med sin egeninsats visar att de prioriterar de insatser som Sida är med och delfinansierar.

Av Riksdagens revisorers särskilda granskning framgår att vissa organisationer saknar rutiner för uppföljning av egeninsatsen. Lindebergs Revisionsbyrå som genomförde granskningen menar att principerna för redovisning och uppföljning av egeninsatsen bör förtydligas.

Bidrag för administration

Ramorganisationerna och underorganisationerna fungerar som Sidas förlängda arm i betydelsen att de själva sköter administrationen kring olika insatser. Det gäller såväl planering och genomförande av projekt som uppföljning, utvärdering, redovisning och återrapportering. Sida lämnar bidrag till ramorganisationer och övriga större organisationer för att täcka en del av de administrativa kostnader som är förknippade med den Sida-finansierade verksamheten.

Under de senaste åren har administrationsbidraget varit föremål för utredning och revision. Sida har bl.a. låtit utreda vad administrationskostnaderna skall omfatta samt hur begreppet administrationskostnader skall definieras. Resultaten av utredningarna har använts som underlag för de nya anvisningar som trädde i kraft i april 1998. Innan de nya anvisningarna trädde i kraft var administrationsbidraget en fråga för förhandling mellan Sida och organisationerna. I och med de reviderade anvisningarna infördes ett nytt system där

¹⁴⁶ Prop. 1996/97:1 utgiftsområde 7, Forum Syd (1997 och 1998) Folkkrörelsens bistånd

¹⁴⁷ Sida (1998) Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats

administrationsbidraget utgörs av en fast procentsats av bidragen till ramorganisationerna.

Procentsatserna för administrationsbidrag har satts så att de överensstämmer med genomsnittet för de svenska organisationerna som är anslutna till Stiftelsen för Insamlingskontroll. Grundregeln är att bidragsförmedlande organisationer skall beviljas 9,5 % i administrationsbidrag medan övriga ramorganisationer får motsvarande 8 % i bidrag. För bidragsförmedlande ramorganisationer gäller att administrationsbidraget även skall inkludera administrationen i nästa led, dvs. underorganisationerna. I normalfallet kanaliseras 5 % av administrationsbidraget vidare till underorganisationerna.¹⁴⁸

Sida gör ingen särskild prövning av administrationsbidraget. Organisationerna skall dock årligen särredovisa administrationskostnaderna samt hur stor Sidas andel är. Riktlinjerna för administrationsbidrag gäller även för insatser som finansieras från andra delposter. Enligt uppgift från Sida skiljer sig procentsatserna i mycket liten utsträckning för bidragen från olika delposter.

7.3 Återrapportering, uppföljning och kontroll

Uppföljning och kontroll av utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer utförs i flera led. Riksdagen informeras årligen om biståndet genom enskilda organisationer i samband med budgetpropositionen. Sida har i uppgift att redovisa hur de medel som anvisats för enskilda organisationer har använts. Av regeringens regleringsbrev framgår vilka uppgifter Sida skall återrapportera.

Sida har en viktig kontrollfunktion i samband med handläggningen av bidrag. Vidare använder Sida olika metoder för att bedöma och kontrollera biståndet genom enskilda organisationer. Även enskilda organisationer har ansvar för att följa upp hur bidragen används. Som en följd av att anslaget har ökat och arbetsformerna för stödgivning har förändrats har Sida överlåtit alltmer ansvar för uppföljning och kontroll till de enskilda organisationerna.

Sidas främsta styr- och påtrykningsmedel är att minska anslagen för de ramorganisationer som inte uppfyller kraven. Enligt uppgift från Sida har dock denna möjlighet inte utnyttjats i särskilt stor utsträckning. Endast i några få fall har Sida sänkt bidragsnivån för en ramorganisation.

Sidas återrapportering och resultatredovisning

Sida skall för regeringen redovisa hur de medel som anvisats för delposten Enskilda organisationer har använts. Sida har i uppdrag att för 1998 redovisa de enskilda organisationernas verksamhet och fördelningen av medel på organisationer och sektorer. Vidare har Sida i uppdrag att redogöra för pågående utvärderings- och metodarbete samt för dialogen med enskilda orga-

¹⁴⁸ Sida (1998) Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats, Sida 1998-03-20 Yttrande över RRV:s revisions-PM

nisationer om det civila samhällets roll för demokratiseringen i samarbetsländerna.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Kraven på Sidas återrapportering har varierat under de senaste fem åren. Fram till år 1997 ställde regeringen inga specificerade krav på återrapportering i regleringsbrev. Återrapporteringskraven skärptes dock år 1997. I det första regleringsbrevet som utfärdades för 1997 ställdes omfattande krav på återrapportering. Sida fick i uppdrag att redovisa organisationernas verksamhet och arbete för att nå biståndsmålen, Sidas egna åtgärder för att utvärdera effekter av organisationernas insatser samt åtgärder för att förbättra samordningen mellan organisationernas insatser. Som framgått tidigare reviderades regleringsbrevet. Det fick till följd att återrapporteringskraven minskade något.

Sida har sedan två år tillbaka i uppdrag att utveckla formerna för resultatredovisning för ramorganisationerna.¹⁴⁹ Av revisionsplanen för verksamhetsåret 1998 framgår att Sidas internrevision skall stödja Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd (SEKA) i dess arbete med att utveckla en ändamålsenlig modell för att följa upp stödet till ramorganisationerna.

Som framgått av kapitel 4 och avsnitt 7.2 har Sida under 1998 arbetat med att utveckla metoder för mål- och resultatstyrningen. I uppdraget ingick även att utarbeta förslag på hur prestationerna för olika verksamhetsgrenar skall redovisas. Trots att Sida under våren har inriktat arbetet på verksamhetsgrenen Enskilda organisationer fanns inga förslag på prestationer i den redovisning Sida lämnade till regeringen i september. Sida hänvisar till att verksamhetsnära prestationer, indikatorer och nyckeltal skall tas fram under hösten 1998. Enligt Sidas bedömning kommer emellertid inte de verksamhetsnära prestationerna kunna aggregeras till mer övergripande nivåer. Prestationerna kommer i stället att ha karaktären av konkretiseringar och illustrationer av verksamheten. Sida planerar att före januari 1999 identifiera verksamhetsnära prestationer för samtliga verksamhetsgrenar. Tanken är att prestationerna skall kunna användas i Sidas årsredovisning för 1999.

Handläggning och kontroll

Sida har en viktig kontrollfunktion vid handläggning av bidrag till enskilda organisationer. För god kontroll krävs bl.a. att det finns väl utvecklade interna föreskrifter och att dessa följs samt att underlaget för beslut uppfyller de formella kraven.

Riksrevisionsverket (RRV) har granskat handläggningen av bidrag till fem ramorganisationer.¹⁵⁰ Utifrån granskningen har RRV bedömt huruvida Sidas

¹⁴⁹ Statsliggaren för 1997 och 1998

¹⁵⁰ Följande ramorganisationer ingick i granskningen: Diakonia, Forum Syd, Olof Palmes Internationella Centrum (OPC), Pingstmissionens U-landshjälp (PMU) och Svenska Missionsrådet (SMR)

handläggning av bidrag uppfyller kraven på god intern kontroll. Av revisionspromemorian framgår bl.a. att RRV har gjort bedömningen att Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd (SEKA) inte i tillräcklig grad har utvecklat interna riktlinjer och instruktioner för handläggningen av bidrag. Enligt RRV:s mening bör sådana riktlinjer utvecklas med konkreta anvisningar om hur handläggningen av bidrag skall genomföras, hur ansökningar och årsrapporter skall bedömas, vilken uppföljning som skall genomföras m.m. Vidare pekar RRV på att det saknas rutinbeskrivningar inom Sida och att det därmed finns risk för bristande systematik i Sidas samarbete med organisationerna. RRV menar att de löpande handläggningsrutinerna bör systematiseras och dokumenteras. Sida instämmer i RRV:s iakttagelser och rekommendationer och hänvisar till att Sida har i uppdrag att under 1998 utveckla interna riktlinjer.¹⁵¹

Riksrevisionsverket menar att kvaliteten på ramorganisationernas ansökningar kan förbättras. Enligt RRV:s mening kan även analyser och motiveringar i Sidas föredragningspromemorior utvecklas vad gäller medelstilldelningen till ramorganisationerna, dels i förhållande till organisationernas kostnader, dels i förhållande till andra ramorganisationer. Sida instämmer i att kvaliteten på ramorganisationernas ansökningar kan förbättras och att Sidas analyser och motiveringar kan utvecklas. Sida betonar dock att bedömningar framför allt skall koncentreras på varje ramorganisations förmåga att bedriva ett effektivt och innovativt utvecklingssamarbete, nå uppsatta mål och systematiskt integrera erfarenheter från den egna verksamheten. Sida menar att det endast är utifrån dessa faktorer som det är möjligt att i någon mån motivera en organisations medelstilldelning i förhållande till andra organisationer.¹⁵²

I sitt yttrande hänvisar Sida till att RRV:s iakttagelser skall beaktas i den planerade översynen av villkor och anvisningar samt i samband med att interna riktlinjer utarbetas. Av den åtgärdsplan som Sida lät upprätta med anledning av RRV:s granskning framgår att Sidas villkor, anvisningar och samarbetsavtal skall revideras.

Sidas metoder för bedömning av enskilda organisationer

Sida använder sig av olika metoder för att bedöma och kontrollera sina samarbetsorganisationer. Dels har handläggarna på enheten för enskilda organisationer en allmän kunskap om organisationerna som baseras på nära kontakt med ramorganisationerna. Dels följer Sida upp organisationernas verksamhet vid årliga genomgångar med samtliga ramorganisationer. Vidare använder sig Sida av s.k. kapacitetsstudier och systemrevision för att bedöma ramorganisationernas biståndsförmåga och tillförlitligheten i organisationernas interna rutiner och system.

¹⁵¹ RRV 1998-02-20 Revisionspromemoria, Sida 1998-03-20 Yttrande över RRV:s revisions-PM

¹⁵² RRV 1998-02-20 Revisionspromemoria, Sida 1998-03-20 Yttrande över RRV:s revisions-PM

Ramorganisationerna rapporterar årligen om sin verksamhet till Sida. Syftet med årsrapporterna är att organisationerna skall redovisa hur Sidabidragen har använts. I samarbetsavtalen regleras formerna för ramorganisationens framställning till Sida och redovisning av beviljade bidrag. Ramorganisationernas rapportering skall bl.a. omfatta riktlinjer och handlingsplaner, verksamhet, budgetsammanställning och statistik. Vidare skall organisationerna redovisa utbetalade medel, medelsförvaltning, ekonomisk redovisning och rapportering och eventuella återbetalningar.¹⁵³ Organisationernas verksamhet och rapportering diskuteras vid de årliga genomgångar som Sida har med samtliga ramorganisationer. Genomgångarna dokumenteras i särskilda protokoll.

Som framgått ovan har Riksrevisionsverket (RRV) gjort en granskning av Sidas handläggningsrutiner, beslutsunderlag m.m. Enligt RRV:s mening bör ramorganisationernas årliga rapporter förbättras i flera avseenden. Det gäller bl.a. redovisningen av mål, prestationer, kostnader och effekter. RRV menar även att ramorganisationernas återrapportering bör standardiseras i större utsträckning. Det skulle förbättra möjligheterna till jämförelser över tid och mellan ramorganisationerna. En förklaring till att variationer i organisationernas rapportering har förekommit är att samarbetsavtalens föreskrifter inte gett tillräckligt tydlig vägledning samt att Sida inte systematiskt har ställt samma krav på samtliga ramorganisationer. Sida har i sitt yttrande instämt i RRV:s förslag och hänvisar till att frågan skall beaktas i den planerade översynen av samarbetsavtalen.¹⁵⁴

Kapacitetsstudier och systemrevision

Under perioden 1985–1995 lät Sida genomföra s.k. *kapacitetsstudier* av ramorganisationer och några underorganisationer. Sedan dess har Sida inte låtit genomföra några sådana studier. Totalt har 18 kapacitetsstudier genomförts. Syftet med studierna var att bedöma organisationernas förutsättningar och förmåga att genomföra bra bistånd samt frågor rörande måluppfyllelse, planering, administration och resurser.

År 1993 lät Sida göra en sammanfattning av elva kapacitetsstudier som genomfördes under perioden 1985–1992. Av sammanfattningen framgår att ramorganisationernas personal bedöms ha mycket stor kompetens vad gäller att planera och genomföra biståndsprojekt. Vidare framgår att organisationerna har uppfyllt kraven på egeninsats. Andra generella iakttagelser är att ramorganisationerna är dåliga på att formulera såväl övergripande som konkreta mål för sin verksamhet, att utvärderingar genomförs i liten utsträckning, att flera organisationer har problem med ekonomisk redovisning i fält

¹⁵³ Sida (1998) Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats

¹⁵⁴ RRV 1998-02-20 Revisionspromemoria, Sida 1998-03-20 Yttrande över RRV:s revisions-PM

Kapacitetsstudierna uppges ha fungerat som katalysatorer till förändringar inom organisationerna. Sida uppges ha använt studierna som underlag för de bedömningar som Sida gör av ramorganisationerna. Det sätt som kapacitetsstudierna har genomförts på har dock begränsat möjligheterna att använda studierna för bedömningar och jämförelser organisationerna sinsemellan. Möjligheterna till jämförelser begränsas av att studierna har genomförts av flera olika konsulter, vid skilda tillfällen och med olika metoder. Det har fått till följd att kapacitetstudiernas inriktning och omfattning har varierat. Jämförelser försvåras ytterligare av att studierna har genomförts under en tioårsperiod under vilken flera av organisationerna har hunnit förändras till sin karaktär.¹⁵⁶

Under 1998 har Sida utarbetat former för att genomföra s.k. *systemrevision* av de organisationer som Sida samarbetar med. Denna form av bedömning skiljer sig från kapacitetsstudierna såtillvida att den har ett smalare fokus. Systemrevisionen skall vara inriktad på analyser av de rutiner och system inom organisationen som skall garantera tillförlitlighet i såväl arbete som rapportering. Sida har inte för avsikt att sluta genomföra kapacitetsstudier utan menar att systemrevision och kapacitetsstudier kan komplettera varandra.

En första systemrevision (Diakonia) har under hösten 1998 genomförts med hjälp av konsulter. Sida planerar genomföra systemrevision av samtliga ramorganisationer. Med nuvarande resurser beräknar Sida kunna genomföra 2–3 systemrevisioner per år.¹⁵⁷ Sida planerar även att genomföra nya kapacitetsstudier. Den första organisationen som blir föremål för en ny kapacitetsstudie är Forum Syd. Sida avser att upphandla konsult för detta arbete så snart de gamla uppdragsbeskrivningarna för kapacitetsstudier har reviderats.

Riksrevisionsverket (RRV) har noterat att Sida inte har några fastställda riktlinjer eller någon policy för hur kapacitets- och systemstudier skall genomföras. Vilka studier som skall göras fastställs i verksamhetsplanen för avdelningen. RRV menar att Sida bör upprätta någon form av plan och riktlinjer för hur studierna skall genomföras samt hur ofta och i vilken omfattning organisationer skall bli föremål för kapacitets- alternativt systemstudier. Vidare menar RRV att Sida bör utarbeta former för hur genomförda studier skall följas upp. I sitt svar instämmer Sida i RRV:s rekommendationer och hänvisar till att de skall beaktas i det pågående arbetet med att utforma interna riktlinjer för enhetens handläggning.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Härsmar (1993)

¹⁵⁶ Härsmar (1993)

¹⁵⁷ Sida 1998-04-16 Uppdragsbeskrivning, Sida 1998-03-20 Yttrande över RRV:s revisions-PM

¹⁵⁸ RRV 1998-02-20 Revisionspromemoria, Sida 1998-03-20 Yttrande över RRV:s revisions-PM

Med Sidas nuvarande planer på att genomföra 2–3 systemrevisioner per år kommer det att ta minst fem år innan samtliga ramorganisationer har blivit föremål för bedömning. Vidare planerar Sida att någon eller några kapacitetsstudier skall genomföras årligen. Det innebär att det även fortsättningsvis kommer vara svårt att använda genomförda studier för jämförelser organisationerna sinsemellan.

Översyner och utvärderingar

Sida har med ungefär fem års mellanrum låtit genomföra översyner och utvärderingar av samarbetet med enskilda organisationer. År 1984–85 genomförde Sida på regeringens uppdrag en översyn av enskilda organisationers biståndskapacitet vad gäller att ta emot och förmedla bidrag från staten för biståndssändamål. År 1991 lät Sida genomföra en ny översyn av samarbetet. Syftet med översynen var att ta fram underlag för att utveckla effektiva arbetsformer.

Under 1994–1995 genomfördes en övergripande utvärdering av biståndet genom svenska enskilda organisationer på Sidas uppdrag. Syftet med studien var att bedöma utvecklingseffekterna av de insatser som genomfördes av svenska enskilda organisationer och som delfinansierades av Sida. Utvärderingen baserades på en granskning av olika utvecklingsprojekt i Kenya, Zimbabwe, Indien och Bolivia och genomfördes av ett engelskt institut, Overseas Development Institute, ODI.

Av utvärderingsrapporten framgår bl.a. att svenska enskilda organisationer väl uppfyller de mål och åtaganden som har gjorts i samband med ansökan om bidrag. Samtidigt noteras att det inte behöver betyda att insatserna har bidragit till utvecklingen på lång sikt. Den ekonomiska kontrollen av verksamheten ansågs vara väl utvecklad. Samordningen mellan olika biståndsaktörer, speciellt i mottagarländerna, bedömdes dock vara bristfällig. En annan iakttagelse var att de enskilda organisationerna inte nådde de allra fattigaste människorna med sina projekt. Enligt utvärderarnas mening var det vanligt att organisationerna endast antog att de arbetade för den fattiga delen av befolkningen. Det fanns få bevis på att de svenska organisationernas insatser skulle kunna bidra till att minska fattigdomen. Samarbetspartens deltagande i de svensk-finansierade insatserna bedömdes vara låg. Vidare noterades att flera projekt var innovativa men att idéerna inte spreds på grund av att utbytet mellan svenska enskilda organisationer å ena sidan och andra icke-statliga institutioner, Sida och landets regering å andra sidan var begränsat. Organisationernas utvärderings- och uppföljningsförfaranden bedömdes vara otillräckliga vad gäller att få fram information som kan vara användbar för utomstående.¹⁵⁹ Efter utvärderingen har Sida i olika dokument betonat att de frågor som väckts av utvärderingen skall få hög prioritet i dialogen med organisationerna.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Riddell m.fl. (1995)

¹⁶⁰ Prop. 1996/97:1, utgiftområde 7, Sidas budgetunderlag för 1998

Successivt har alltmer ansvar för bedömning, uppföljning och kontroll lagts över på de enskilda organisationerna. Ramorganisationerna ansvarar för beredning av ansökningar och ärenden. Vidare ansvarar ramorganisationerna gentemot Sida för planering, genomförande, uppföljning, redovisning och rapportering av den Sidafinansierade verksamheten i enlighet med samarbetsavtal, underavtal och separata insatsavtal. Flera ramorganisationer genomgår en period av omprövning och förändring. I Forum Syds årsbok om folkrörelsernas bistånd 1997 noteras bl.a. att många organisationer har utarbetat nya policydokument samt att flera organisationer ägnar sig åt metodutveckling.¹⁶¹

Av Sidas allmänna villkor för bidrag ur Sidas biståndsanslag framgår att organisationer som fått bidrag via s.k. paraplyorganisationer skall lämna in ekonomisk redovisning samt en resultatorienterad rapport till paraplyorganisationen. Paraplyorganisationen ansvarar för att underorganisationerna upprättar slutrapport och slutredovisning över varje avslutad insats med revisorsgranskning. Vidare skall projektbidrag som inte återredovisats noteras i ramorganisationernas årsrapportering. Insatser som avslutats under året skall redovisas i kommenterad förteckning. RRV noterar att ramorganisationerna i sina årsrapporteringar huvudsakligen återrapporterar utbetalade medel till respektive underorganisation. RRV menar att rapporteringen skall kompletteras med en kvalitativ del för att ge Sida en bättre bild av hur de utbetalade medlen har använts. Sida instämmer dock inte i RRV:s rekommendation om ytterligare krav på återrapportering från ramorganisationerna och underorganisationer. Sida anser att nuvarande krav ger en tillfredsställande bild av underorganisationernas återrapportering.

Utvärderingar och andra bedömningar utgör viktiga inslag i arbetet med att kvalitetssäkra och följa upp den verksamhet som ramorganisationerna erhåller medel för och ansvarar för gentemot Sida. Lindebergs har i sin granskning noterat att metoderna för utvärdering av pågående och genomförda projekt varierar mellan organisationerna. Sidas riktlinjer för utvärdering av samarbetsorganisationer och projekt är således inte entydiga. Enligt Lindebergs bedömning bör riktlinjerna göras tydligare för att klargöra vilka krav Sida ställer på samarbetsorganisationerna vad gäller utvärdering.¹⁶²

Riksrevisionsverket har noterat att Sida inte ställer några krav på att ramorganisationerna utvecklar en mer långsiktig strategi för hur utvärderingar och utredningar skall genomföras. Sida instämmer i iakttagelserna och hänvisar till att tydligare krav skall införas i samband med att samarbetsavtalen revideras. Samtidigt framhåller Sida att flera ramorganisationer redan har en omfattande utvärderingsverksamhet och en plan för hur den skall bedrivas.¹⁶³

¹⁶¹ Forum Syd (1998) Folkrörelsernas bistånd

¹⁶² Lindebergs Revisionsbyrå AB (1998)

¹⁶³ RRV 1998-02-20 Revisionspromemoria, Sida 1998-03-20 Yttrande över RRV:s revisions-PM

Lindebergs Revisionsbyrå AB har på Riksdagens revisorers uppdrag genomfört en granskning av fem ramorganisationer och fem underorganisationer. Granskningen har omfattat ramorganisationernas handläggningsrutiner vad gäller bidrag till under-/medlemsorganisationer och egna projekt samt insatser för uppföljning och utvärdering. Syftet med granskningen har varit att utreda och bedöma den interna kontrollen i rutinerna. Fyra av de granskade ramorganisationerna fungerar som paraplyorganisationer, dvs. de kanaliserar medel till under-/medlemsorganisationer. I granskningen har även medlemsorganisationernas rutiner för handläggning, kontroll och återrapportering till ramorganisationen bedömts.

Följande ramorganisationer har ingått i granskningen: Forum Syd, Olof Palmes Internationella Centrum (OPC), Pingstmissionens U-landshjälp (PMU), Rädda Barnen och Svenska Missionsrådet (SMR). Vidare har IOGT-NTO och Stiftelsen Vi planterar träd granskats i egenskap av underorganisationer till Forum Syd. KF Project Center har granskats i egenskap av underorganisation till OPC. Svenska Missionsförbundet och Nybygget – kristen samverkan har granskats i egenskap av underorganisationer till SMR.

Urvalet i granskningen omfattar såväl större som mindre ramorganisationer, paraplyorganisationer som förmedlar stöd och ramorganisationer som själva genomför insatser. De flesta organisationerna tillhör den grupp som får mycket stöd från Sida. Nedan presenteras de iakttagelser som har framkommit i revisionsbyråns granskning.¹⁶⁴

Ramorganisationernas handläggningsrutiner

Ramorganisationerna i studien är olika vad gäller uppbyggnad, arbetssätt och samarbetsformer. Det föreligger även stora olikheter i organisationernas handläggningsrutiner. Samtliga ramorganisationer i studien tillämpar dock Sidas anvisningar i sin verksamhet. Enligt Lindebergs bedömning genomförs beredning av ansökningar och uppföljning av insatser med vissa undantag i överensstämmelse med Sidas anvisningar. Ansvariga medarbetare på organisationerna bedöms ha stor kunskap och erfarenhet av biståndsverksamhet.

God dokumentation av beredning och uppföljning av insatser är en förutsättning för att kunna upprätthålla god intern kontroll. Formerna för dokumentation av berednings- och uppföljningsarbete varierar mellan organisationerna. Inom Rädda Barnen dokumenteras t.ex. en stor del av handläggningen på organisationens lokala fältkontor. Enligt vad Lindebergs har erfart finns det goda rutiner för kontroll och uppföljning. Hur dessa tillämpas i praktiken har dock inte kunnat granskas inom ramen för uppdraget. Olof Palmes Internationella Centrum och Pingstmissionens U-landshjälp bedöms ha väl utarbetade rutiner och en god dokumentation från projekttid till slutrapport och utvärdering. Forum Syd har i stort sett väl fungerande handläggningsrutiner.

¹⁶⁴ Lindebergs Revisionsbyrå AB (1998)

Enligt Lindebergs mening kan dock rutinerna för dokumentation förbättras. Vad gäller Svenska Missionsrådet (SMR) har brister i dokumentationen noterats. Det gäller såväl beredning av ansökningar som uppföljning och utvärdering av projekt. Vidare har Lindebergs noterat att SMR inte alltid följer Sidas allmänna villkor beträffande kravet på revision av slutrapporten. I vissa fall har revision av slutrapport endast genomförts lokalt. SMR menar att förfarandet är godkänt av Sida. Enligt befintliga avtal med Sida framgår dock att det är de allmänna villkoren som skall följas.

Sammanfattningsvis bedöms ramorganisationerna ha en god intern kontroll och uppföljning av pågående projekt.

Underorganisationernas handläggningsrutiner

Liksom för ramorganisationerna föreligger stora skillnader mellan underorganisationernas handläggnings- och arbetsformer. Stiftelsen Vi planterar träd och KF Project Center driver i stor utsträckning projekt i egen regi vilket bidrar till att underlätta kontrollmöjligheterna. Det finns rutiner för löpande rapportering. Enligt Lindebergs bedömning är kontrollrutinerna ändamålsenligt utformade. Till skillnad från dessa organisationer bedriver Svenska Missionsförbundet, Nybygget – kristen samverkan och IOGT-NTO en stor del av sina projekt med hjälp av lokala samarbetsorganisationer. Svenska Missionsförbundet bedöms ha väl fungerande rutiner för rapportering och uppföljning. Även Nybygget – kristen samverkan har ändamålsenliga rutiner. Vissa brister har dock noterats vad gäller uppföljning av rapportering samt avsaknad av rutin för revisionsinstruktion till lokala revisorer. Beträffande IOGT-NTO har brister noterats vad gäller rapporteringsfrekvens och rutiner för medelsförvaltning. Enligt vad Lindebergs har erfarit har bristerna uppmärksammas av organisationen och arbete med att förbättra rutinerna har påbörjats.

Sammanfattningsvis bedöms underorganisationerna i de flesta avseenden ha ändamålsenliga rutiner för rapportering och uppföljning.

Generella iakttagelser

Utifrån tidigare erfarenheter från revision av myndigheter och organisationer av liknande slag anser Lindebergs att de granskade organisationerna uppvisar en generellt sett hög nivå vad gäller handläggningsrutiner och intern kontroll. Sidas riktlinjer och anvisningar kan dock enligt Lindebergs bedömning utformas tydligare för att möjliggöra en mer enhetlig hantering och rapportering.

Organisationernas uppföljning och rapportering sker på föreskrivet sätt i rätt tid. Lindebergs har noterat att de ramorganisationer som tillämpar frysning av utbetalningar som påtryckningsmedel för att få in föreskriven rapportering har minimerat problemen med förseningar.

Riksdagens revisorer sammanfattar i detta avsnitt de iakttagelser som har gjorts i samband med granskningen av biståndet genom enskilda organisationer.

Ingen samlad översikt över biståndet genom enskilda organisationer

I dag kanaliseras ungefär 20 % av Sidas anslag för bilateralt utvecklingssamarbete genom folkrörelser och andra enskilda organisationer. Organisationernas insatser finansieras från flera olika delposter i biståndsbudgeten. Betydelsen av att kanalisera bistånd genom enskilda organisationer har betonats i flera sammanhang under 1990-talet. Enskilda organisationer bedöms ha goda möjligheter att bedriva ett effektivt och flexibelt utvecklingssamarbete. Trots att enskilda organisationer har lyfts fram som en viktig kanal för bistånd är det svårt att utifrån Sidas och regeringens redovisningar få en helhetsbild av omfattningen av utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer. En förklaring kan, enligt revisorernas bedömning, vara den nuvarande uppdelningen av verksamheten på olika verksamhetsgrenar.

Mål- och resultatstyrningen är svagt utvecklad

Sida har av regeringen fått i uppdrag att under 1998 utveckla metoder för mål- och resultatstyrningen av verksamheten. Sida skulle bl.a. se över målformuleringar och utarbeta förslag till hur prestationer för olika verksamhetsgrenar skall redovisas. Sida har särskilt arbetat med att utforma förslag för verksamhetsgrenen Enskilda organisationer. Det övergripande målet att ett livskraftigt civilt samhälle skall främjas och att lokala samarbetsorganisationer skall stärkas har inte förändrats. Hur Sida avser att redovisa resultat i förhållande till detta mål är dock oklart. Trots att Sida har prioriterat arbetet med enskilda organisationer har inga förslag på prestationer för verksamhetsgrenen utarbetats.

Samarbetet med ramorganisationerna har inte omprövats

Förutom Sidas formella krav för att bevilja stöd finns inga fastlagda kriterier eller riktlinjer för vare sig hur många eller vilken typ av ramorganisationer Sida skall ha ett långsiktigt samarbete med. Det finns inte heller några kriterier eller riktlinjer för hur de anvisade medlen skall fördelas mellan olika ramorganisationer. Den nuvarande sammansättningen av ramorganisationer har inte ändrats i särskilt stor utsträckning och fördelningen av medel mellan organisationerna har i stort sett varit densamma under de senaste åren. Frågan om urval av ramorganisationer och fördelning av medel har, enligt vad revisorerna erfarit, inte varit föremål för en förutsättningslös bedömning eller omprövning. Urvalet av ramorganisationer och fördelningen av medel organisationerna sinsemellan förefaller snarare vara godtyckliga och historiska än baserade på en övergripande bedömning av effektivitet och resultat.

Sidas främsta möjlighet till styrning och påtryckning är att ändra anslagsnivåerna för ramorganisationerna. Sida har dock inte utnyttjat denna möjlighet i särskilt stor utsträckning.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Begränsad användning av genomförda studier

För att bedöma ramorganisationernas biståndsförmåga och tillförlitligheten i organisationernas interna rutiner och arbete låter Sida genomföra s.k. kapacitetsstudier och systemrevision. Möjligheterna att använda kapacitetsstudierna för jämförelser mellan organisationerna har tidigare begränsats av att studierna har genomförts av flera olika konsulter, vid olika tillfällen och med olika metoder. Sida har nyligen utarbetat former för s.k. systemrevision av ramorganisationerna och planerar att genomföra 2–3 systemrevisioner per år. Det innebär att det kommer ta minst fem år innan samtliga ramorganisationer har blivit föremål för systemrevision. Sida har inga fastställda riktlinjer eller någon policy för hur kapacitetsstudier och systemrevision skall genomföras. De nuvarande formerna för att bedöma organisationerna innebär, enligt revisorernas bedömning, att möjligheterna att använda genomförda studier för jämförelser mellan organisationerna kommer att vara begränsad.

Ramorganisationerna bedöms ha god intern kontroll

Ramorganisationer och underorganisationer har successivt fått ökat ansvar för beredning, bedömning och rapportering. Av den särskilda granskning som Riksdagens revisorer har låtit göra av fem ramorganisationer och fem underorganisationer framgår att organisationerna bedöms ha ändamålsenliga rutiner och god intern kontroll. Vissa brister i dokumentationen har dock framkommit vad gäller beredning av ansökningar, uppföljning och utvärdering av projekt.

Genom inträdet i Europeiska unionen har Sverige fått tillgång till en ny samarbetsform i utvecklingssamarbetet. Sverige har även möjlighet att påverka inriktningen och utformningen av EU:s utvecklingssamarbete. Inför inträdet i EU bedömde såväl regering som riksdag att ett svenskt medlemskap skulle skapa förutsättningar för ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte och en förbättrad samordning som i förlängningen skulle leda till ökad effektivitet i såväl kommissionens som i Sveriges bilaterala och multilaterala insatser.¹⁶⁵

I kapitlet redovisas översiktligt hur EU:s utvecklingssamarbete är utformat samt på vilka sätt Sverige bidrar till planering och genomförande av olika insatser. Vidare redovisas allmänna erfarenheter av EU:s utvecklingssamarbete. I granskningen har några frågor uppmärksammats särskilt. Det gäller frågor som rör samordning, stöd till enskilda organisationer och upphandling. En del av iakttagelserna baseras på vad som framkommit vid intervjuer med representanter för svenska myndigheter och organisationer samt med tjänstemän vid Europeiska kommissionen, Gemenskapens kontor för humanitärt bistånd (ECHO) och Europeiska revisionsrätten.

8.1 EU:s internationella utvecklingssamarbete

Gemenskapen har bedrivit utvecklingssamarbete i olika länder sedan år 1957, men det var först genom Maastrichtfördraget (1993) som EU:s utvecklingssamarbete förankrades i fördragstext. EU:s biståndspolitik är en integrerad del av gemenskapens externa relationer. Bistandsfrågor faller under det s.k. förstapelarsarbetet och är därmed överstatliga. Det innebär att ett beslut som gäller bistånd kan träda i kraft utan att alla medlemsländer står bakom det.¹⁶⁶

Under de senaste tre decennierna har EU:s utvecklingsinsatser snabbt ökat i omfattning. År 1996 uppgick EU:s bistånd till drygt 5 miljarder ecu, vilket motsvarar ca 47 miljarder kronor.¹⁶⁷ EU är därmed världens femte största biståndsgivare. Tillsammans med medlemsländerna svarar EU för mer än 60 % av det totala biståndet i världen.¹⁶⁸

Mål och riktlinjer för EU:s utvecklingssamarbete

De övergripande målen för EU:s utvecklingssamarbete är fastlagda i Maastrichtfördraget (artikel 130). Av fördraget framgår att målen för verk-

¹⁶⁵ Prop. 1994/95:19, bet. 1994/95 UU15, rskr. 1994/95:242, se även bet. 1996/97:UU15, prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7 och bet. 1997/98:UU2

¹⁶⁶ Odi (1997) *Understanding... Frågor under förstapelarsarbetet hanteras av Europeiska gemenskapen (EG)*. Det är dock mycket vanligt med hänvisningar till Europeiska unionen (EU) i samband med bistandsfrågor. I rapporten används därför genomgående kortformen EU

¹⁶⁷ 1 ecu motsvarar ungefär 9,40 kr

¹⁶⁸ Odi (1997) *Understanding European Community Aid*

samheten är en varaktig ekonomisk och social utveckling i utvecklingsländerna, integration av utvecklingsländerna i världsekonomin samt kamp mot fattigdomen i utvecklingsländerna. Vidare skall EU:s utvecklingssamarbete bidra till att utveckla demokratin och rättsstaten samt respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter samt uppfylla och beakta de mål som EU har godkänt inom ramen för Förenta nationerna och andra internationella organisationer (artikel 130 u). Målen för EU:s utvecklingssamarbete stämmer väl överens med de svenska biståndsmålen. Sveriges biståndspolitik har därmed inte behövt ändras efter inträdet i EU.

I Maastrichtfördraget finns även de övergripande riktlinjerna för EU:s biståndspolitik:

- ◆ komplementaritet (artikel 130 u),
- ◆ koherens/samstämmighet (artikel 130 v) och
- ◆ koordinering/samordning (artikel 130 x).

I enlighet med riktlinjerna skall kommissionen bedriva en biståndspolitik som kompletterar medlemsländernas insatser (*komplementaritet*). Hur ansvarsfördelningen mellan kommissionen och medlemsländerna skall se ut är emellertid oklart. Kommissionen har även i uppgift att beakta de biståndspolitiska målen då den genomför politik som kan beröra utvecklingsländerna. Syftet är att samstämmighet mellan olika politikområden skall uppnås (*koherens*). Vidare framgår att gemenskapen och medlemsländerna skall samordna sin politik inom biståndsområdet och samråda med varandra om sina biståndsprogram (*koordinering*). Hur dessa riktlinjer skall genomföras i praktiken är dock i flera avseenden oklart.

Inriktning och omfattning av EU:s bistånd

EU:s utvecklingssamarbete kan i huvudsak delas upp på fem olika kategorier: strukturanpassnings- och betalningsbalansstöd, livsmedelsstöd, humanitärt bistånd, stöd till enskilda organisationer och projektstöd (jord- och skogsbruk, fiske, industri, handel, turism, transporter och kommunikationer, energi, bank- och finanssektorn, utbildning, hälsa, miljö, kvinnofrågor m.m.).¹⁶⁹ Från svensk sida har man hävdat att kommissionens verksamhet är alltför utspridd på många olika områden och att den därför bör koncentreras till de områden där kommissionen har särskilda kunskaper, erfarenheter och komparativa fördelar.¹⁷⁰

Under 1990-talet har tyngdpunkten i EU:s utvecklingssamarbete (i ekonomiska termer) legat på livsmedelsstöd och humanitära insatser. Av det totala biståndet kanaliseras en betydande del till södra Afrika. Sedan slutet av 1980-talet har dock andelen bistånd till södra Afrika minskat relativt sett samtidigt som stödet till Central- och Östeuropa och de nya staterna i f.d. Sovjetunionen har ökat. EU har även ökat stödet till länder i Medelhavsom-

¹⁶⁹ Odi (1997) *Understanding European Community Aid*

¹⁷⁰ se Utrikesdepartementet (1996) *Svensk strategi*

rådet och Mellanöstern. Det innebär att även om det övergripande målet för gemenskapens biståndspolitik är att bekämpa fattigdom återspeglas det inte i de senaste årens verksamhet och allokering av medel. Resursallokeringen skiljer sig därmed åt mellan Sverige och EU. Från svensk sida menar man att utvecklingsländer i Afrika och de fattigaste länderna i Asien och Latinamerika skall prioriteras vid fördelning av medel och insatser. Av regeringens strategi för EU:s utvecklingssamarbete (1996) framgår att Sverige skall arbeta för att EU-biståndet i ökad utsträckning inriktas på fattigdomsbekämpning.¹⁷¹

Flera finansieringskällor för EU:s bistånd

EU:s utvecklingssamarbete finansieras på tre olika sätt:

1. med medel från den reguljära budgeten (ca 63 %),
2. genom särskilda bidrag från medlemsstaterna till Europeiska utvecklingsfonden, EUF (ca 31 %) och
3. med medel från Europeiska investeringsbanken, EIB (ca 6 %).¹⁷²

Det *budgetfinansierade biståndet* omfattar insatser i Asien, Latinamerika och icke-medlemsländer i Medelhavsområdet, dvs. Mellanöstern och Nordafrika, samt livsmedels- och miljöbistånd, katastrofinsatser, stöd genom enskilda organisationer m.m. Sedan mitten av 1980-talet har de budgetfinansierade insatserna ökat i förhållande till de insatser som finansieras genom utvecklingsfonden.

Medlemsstaternas *särskilda bidrag till den Europeiska utvecklingsfonden* (EUF) används för att finansiera det samarbete EU bedriver med 71 länder i Afrika, Västindien och Stillahavet (AVS-länderna) inom ramen för den s.k. Lomékonventionen. Lomé-samarbetet inleddes under 1970-talet. Under årens lopp har samarbetet breddats till att omfatta fler länder och fler former av bistånd. Den nu gällande Lomékonventionen (Lomé IV) avser perioden 1990–2000 och omfattar bl.a. handel, program- och projektbistånd, livsmedelsbistånd och katastrofbistånd till ett 70-tal länder.

Europeiska investeringsbanken skall i första hand bidra med finansiering av projekt inom EU. EIB finansierar dock även projekt och lån till stater utanför EU såsom Öst- och Centraleuropa, Mellanöstern och Nordafrika. En mindre del av Loméavtalet finansieras av EIB.¹⁷³

Sveriges finansiella bidrag till EU:s utvecklingssamarbete

Medlemsstaternas bidrag till den reguljära budgeten är obligatoriska och de fastställs i enlighet med bestämda riktlinjer. Sveriges bidrag till EU:s biståndsbudget finansieras genom en avräkning från biståndsramen (jfr kapitel

¹⁷¹ Utrikesdepartementet (1996) Svensk strategi

¹⁷² Odi (1997) Understanding European Community Aid

¹⁷³ Odi (1997) Understanding European Community Aid

2). Under perioden 1995/96–1998 har det årliga svenska bidraget uppgått till 707 miljoner kronor. Av budgetpropositionen för 1999 framgår att avräkningarna för EU:s bistånd beräknas öka till 741 miljoner kronor för år 1999. Ökningen förklaras av att Sveriges medlemsavgift har ökat för 1999 jämfört med 1998.¹⁷⁴

Medlemsstaternas särskilda bidrag till Europeiska utvecklingsfonden (Lomé-samarbetet) fastställs i samband med att en ny konvention tecknas. Det sker i sin tur efter förhandlingar dels mellan medlemsstaterna, dels med regeringarna i de länder som omfattas av Lomé-samarbetet. Som tidigare framgått avser den nu gällande Lomékonventionen (Lomé IV) en tioårsperiod fram till år 2000. I november 1995 undertecknades ett avtal om vissa förändringar i konventionens innehåll för den andra femårsperioden. I maj 1996 godkände riksdagen ändringarna i överenskommelsen och den föreslagna finansieringen av samarbetet.¹⁷⁵ Enligt överenskommelsen skall Sverige fram till år 2000 bidra med 350 miljoner ecu, vilket motsvarar nästan 3,3 miljarder kronor. På grund av allmänna fördröjningar i utbetalningstakten har Sverige inte behövt utbetala hela bidraget ännu. Under 1998 betalade Sverige 60 miljoner kronor till det s.k. Stabex-programmet (EU:s biståndsinstrument under Lomékonventionen för stabilisering av u-ländernas exportintäkter från vissa jordbruksprodukter). För år 1999 budgeterar regeringen ca 300 miljoner kronor för bidrag till Europeiska utvecklingsfonden. Bidraget kommer att belasta anslagsposten A 1.1 Multilateralt utvecklingssamarbete.¹⁷⁶

Alltmer bistånd kanaliseras genom EU

Sedan slutet av 1980-talet har medlemsländerna betalat in en allt större andel av sina biståndsmedel till EU:s bistånd. Under åren 1984–1989 kanaliserade medlemsländerna 12,9 % av det totala biståndet via EU. För åren 1990–1995 uppgick motsvarande andel till 17,6 %.¹⁷⁷ Andelen bistånd som slussas genom kommissionen bedöms öka under de närmaste åren. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet finns det dock inget som tyder på att något medlemsland skulle ha planer på att kanalisera alla sina insatser via EU. En förklaring är att bilaterala kontakter med utvecklingsländer bl.a. är handelspolitiskt strategiska och intressanta.

Den andel av medlemsländernas bistånd som betalas in till Europeiska unionen varierar. Exempelvis kanaliserade Danmark år 1996 knappt 5 % av sitt bistånd genom EU, medan motsvarande andel för Irland och Italien uppgick till nästan 23 %. Samma år kanaliserade Sverige drygt 5 % av sina insatser

¹⁷⁴ Prop. 1996/97:1, prop. 1997/98:1 och prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7

¹⁷⁵ Prop. 1995/96:36, bet. 1995/96:UU24, rskr. 1995/96:257)

¹⁷⁶ Prop. 1997/98:1 och prop. 1998/99:1, utgiftsområde 7; Odi (1997) Understanding European Community Aid

¹⁷⁷ Odi (1997) Understanding European Community Aid

via EU.¹⁷⁸ Det betyder att Sverige betalar in en relativt liten del av sitt bistånd till EU. Andelen beräknas dock bli något större i samband med att Sverige börjar betala in sitt bidrag till den Europeiska utvecklingsfonden.

8.2 Beslutsförfarande och administration

EU:s system för att hantera biståndsfrågor är uppdelat på flera instanser (rådet, parlamentet och kommissionen). Inom varje instans är hanteringen av olika frågor fördelad på flera arbetsgrupper respektive kommittéer. Det innebär att EU har ett mycket omfattande system för såväl beslutsfattande som administration av biståndet.

Övergripande beslut fattas av ministerrådet

Europaparlamentet har möjlighet att påverka EU:s utvecklingssamarbete i samband med att EU:s budget behandlas. Inom parlamentet finns också en särskild kommitté–Utvecklingskommittén–som arbetar med frågor om bistånd.

Beslut om riktlinjer för EU:s utvecklingssamarbete fattas dels i *utvecklingsrådet* (medlemsstaternas biståndsministrar), dels i *allmänna rådet* (medlemsstaternas utrikesministrar). Beslut om den del av utvecklingssamarbetet som finansieras från EU:s budget fattas av utvecklingsrådet genom kvalificerade majoritetsbeslut. Vissa frågor som t.ex. Lomé-samarbetet och långsiktiga budgetramar behandlas traditionellt i allmänna rådet.

Under ministerrådet finns fem *arbetsgrupper* som ansvarar för biståndsfrågor. Arbetsgrupperna går igenom kommissionens förslag innan rådet fattar beslut. Förutom arbetsgrupperna förbereds ministerrådets beslut i de ständiga representanternas kommitté–*Coreper*–som består av ambassadörer. Coreper är uppdelat på två grupper. Frågor rörande EU:s biståndspolitik behandlas av Coreper II.

De rådsresolutioner som har bäring på utvecklingsfrågor stämmer i stort överens med svenska ståndpunkter. Från svensk sida är man emellertid kritisk till att rådsresolutionerna inte får tillräckligt genomslag i kommissionens verksamhet. Sida menar att det t.ex. inte är ovanligt att de principer, målsättningar och krav som rådet har beslutat om inte återfinns i de projekt och landstrategier som kommissionen utarbetar.

Flera generaldirektorat ansvarar för EU:s utvecklingssamarbete

EU:s utvecklingssamarbete administreras av Europeiska kommissionen och av Europeiska investeringsbanken. Inom kommissionen är ansvaret för utvecklingssamarbete uppdelat på fem kommissionärer: fyra generaldirektorat

¹⁷⁸ OECD/DAC (1997)

(DG VIII, DG I, DG IA och DG IB)¹⁷⁹ och Gemenskapens kontor för humanitärt bistånd (ECHO). Därutöver berörs även generaldirektoratet för forskning (DG XII). Av tabellen nedan framgår hur ansvaret är fördelat mellan de fyra direktoraten och kontoret.

1998/99:RR9
Bilaga 1

¹⁷⁹ Generaldirektoraten förkortas allmänt DG efter franskans *directorat général*

Tabell 8.2.1: Ansvars- och arbetsfördelningen inom kommissionen för frågor som rör EU:s bistånd. 1998/99:RR9

Bilaga 1

Direktorat/kontor	Ansvarsområde	Geografiskt ansvar
Generaldirektoratet för utvecklingsfrågor (DG VIII)	Politiska relationer, handel och bistånd med AVS-länderna, livsmedelsbistånd (exkl. katastrofstöd) och stöd till enskilda organisationer.	AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet) och Sydafrika.
Generaldirektoratet för externa relationer (DG I)	EU:s gemensamma utrikespolitik och externa kontakter med vissa länder samt internationella förhandlingar inom t.ex. Uruguayrundan.	Kina, Korea, Hongkong, Macao och Taiwan.
Generaldirektoratet för externa relationer (DG IA)	EU:s externa kontakter med vissa länder.	Central- och Östeuropa, staterna i f.d. Sovjetunionen, Mongoliet, Turkiet, Cypern, Malta och andra europeiska länder utanför EU.
Generaldirektoratet för externa relationer (DG IB)	EU:s samarbete med utvecklingsländer.	Utvecklingsländer i Medelhavsområdet, Mellanöstern, Asien och Latinamerika.
Gemenskapens kontor för humanitärt bistånd (ECHO)¹	EU:s humanitära bistånd (katastrofbistånd, livsmedelsbistånd vid katastrofer samt flyktingbistånd).	Ej geografiskt avgränsat.

¹ ECHO är ett självständigt organ som bildades år 1992. Syftet var att öka effektiviteten och ge EU:s humanitära bistånd en tydligare profil.

Kommissionens biståndsorganisation har kritiserats i flera forum. Bl.a. har Europeiska revisionsrätten varit kritisk till att kommissionens hantering är så uppsplittrad. Revisionsrätten har även kritiserat kommissionens sätt att förvalta och genomföra program för internationellt bistånd.¹⁸⁰

Ett problem med det nuvarande systemet är att regler för finansiering, upprättande av kontrakt, programmering etc. skiljer sig åt mellan direktoraten. Det innebär att samarbete över direktoratsgränser ofta är komplicerat. För att lösa problemet med skilda generaldirektorat som tillämpar olika regler och procedurer i sin hantering av biståndsfrågor har kommissionen inrättat ett gemensamt "servicedirektorat" (Service Commun Relex). Det nya direktoratet skall ansvara för den operativa förvaltningen av EU:s biståndsinsatser, dvs. för upphandling, utbetalning, uppföljning och kontroll. Ansvaret för planering och beredning av insatser kommer dock att ligga kvar på generaldirektoraten. Det är framför allt DG I, DG IA, DG IB och DG VIII som berörs av omorganisationen. Det nya direktoratet som inrättades i april 1998 kommer att ha ca 650 personer anställda.

Förutom den nyligen genomförda omorganisationen finns det även planer på att genomföra en mer omfattande omorganisation av kommissionens hantering av biståndsfrågor. Det är dock ännu oklart om, när och hur en större omorganisation kommer att genomföras.

¹⁸⁰ Europeiska revisionsrätten, årsrapport för 1995 och 1996. Europeiska revisionsrätten ansvarar för revision av gemenskapens finanser samt kontroll av den ekonomiska förvaltningen

Ett antal tjänstemannakommittéer, s.k. verkställighetskommittéer, med representanter från medlemsländerna är knutna till generaldirektoraten. Det finns flera kommittéer som arbetar med förvaltning och övervakning av biståndsfrågor, dels i *regionala kommittéer*: *EU*F (Europeiska utvecklingsfonden-förslag till landprogram och projekt inom ramen för Lomésamarbetet), *ALA* (biståndsprojekt till utvecklingsländer i Asien och Latinamerika) och *MED* (biståndsprojekt i Nordafrika och Mellanöstern), dels i *sektorkommittéer*: *Food Aid* (livsmedelsbistånd), *ECHO* (humanitärt bistånd), *ECIP* (övervakning av EU:s investeringsstöd till olika utvecklingsländer) och nyligen inrättade kommittéer för enskilda organisationer.

Huvuduppgiften för de biståndsförvaltande kommittéerna är att granska och ta ställning till kommissionens projektförslag och strategidokument. Sida har av regeringen fått i uppdrag att representera Sverige i de tre regionala biståndskommittéerna. Sida menar att man genom att delta i olika kommittéer har fått ökad insyn i och värdefull kunskap om hur EU:s bistånd genomförs. Utöver kommittéerna deltar representanter för Sida i ett antal expertgrupper inom biståndsrelaterade områden. Expertgrupperna har en rådgivande roll.

Från svensk sida är man kritisk till att diskussionerna i kommittéerna förs på ett så sent stadium i beredningsprocessen att det är svårt för medlemsstaterna att påverka projektens utformning. Kommissionen har ofta fattat alla viktiga beslut, kommit överens med mottagaren och bundit upp sina resurser när ett förslag kommer till kommitténs bord. Trots detta förs diskussionerna vid mötena på en mycket detaljerad nivå. Från svensk sida menar man att kommittéerna i stället för tidskrävande projektgranskning bör ägna mer tid åt diskussioner om riktlinjer och strategier på en övergripande nivå. Exempelvis bör fler gemensamma landstrategier utarbetas. För närvarande finns inte landstrategier för alla delar av EU:s bistånd. Vidare menar man från svensk sida att kommittéarbetet även uppvisar brister vad gäller samordning, uppföljning och utvärdering samt användning av olika typer av analyser. Enligt uppgift från Sida har det vid flera tillfällen hänt att nya förslag till EU-projekt direkt har visat sig kollidera med eller överlappa svenska eller andra givares insatser.

EU:s administration för biståndsrelaterade frågor

Inom kommissionen och vid EU:s totalt 106 delegationer i fält finns ett stort antal personer som arbetar med utvecklingsfrågor. I tabellen nedan redovisas en uppskattning av hur många "personår" som år 1997 användes för biståndsrelaterade frågor i Bryssel och i fält.

Tabell 8.2.2: Antal personår för biståndsrelaterade frågor år 1997.

General- direktorat (DG)	Huvudkontoret i Bryssel	Fältrepresen- tationen ¹⁾	Totalt
DG VIII	472	274	746
DG I	10	6	16
DG IA	689	267	956
DG IB	452	274	726
ECHO	87	²⁾	87
Totalt	1710	821	2531

Källa: Europeiska kommissionen (Odi 1997). *Anm.* Uppgifterna baseras på kommissionens uppskattningar. Variationer kan förekomma över året. ¹⁾ Statistiken över fältrepresentationen är inte helt tillförlitlig vad gäller jämförelser mellan olika generaldirektorat. ²⁾ ECHO har ca 50 kontrakterade koordinatörer som tidvis arbetar i fält.

Av tabellen framgår att drygt 2 500 personår används för att hantera EU:s biståndsinsatser. Om man sätter personalresurserna i relation till biståndets storlek framgår att tjänstemän inom kommissionen i genomsnitt hanterar större volymer bistånd än inom flertalet andra biståndsorganisationer. Flera bedömare, däribland Sida, menar att EU:s biståndsorganisation saknar såväl personalresurser som expertis samt att organisationen inte har hunnit med den kraftiga ökningen av biståndsmedel under de senaste åren.¹⁸¹

Möjligheterna att inom kommissionen inrätta nya reguljära tjänster är begränsad. Därför innehas en betydande andel av tjänsterna av extern, tillfälligt anställd personal. Vidare anlitas konsulter för att genomföra en förhållandevis stor andel av verksamheten. Detta gäller även för fältkontoren. Konsulter används bl.a. för att förbereda projekt, genomföra humanitära projekt, koordinera katastrofinsatser i fält och formulera strategier. Den höga graden av konsulter i fält kan enligt Sidas bedömning vara negativ för samordningen med andra givare, projektens integrering i kommissionens biståndsförvaltning samt metodutvecklingen inom förvaltningen.

Fältrepresentationen utgör ungefär en tredjedel av EU:s biståndsadministration. Fältkontoren har dock en svag roll vad gäller utformningen av kommissionens utvecklingssamarbete. Den formella delegeringen av beslutsbefogenheter är mycket begränsad. De flesta besluten om utvecklingsinsatser fattas på huvudkontoret i Bryssel.¹⁸²

Sveriges hantering av EU-relaterade frågor

Det svenska agerandet i EU vägleds av en särskild strategi som utgavs av Utrikesdepartementet hösten 1996.¹⁸³ Innehållet i strategin har presenterats för riksdagen. Av strategin framgår bl.a. att man från svensk sida skall prioritera fattigdomsbekämpning, miljö och hållbar utveckling, demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Särskild vikt skall läggas vid humanitärt bistånd, livsmedelssäkerhet och bistånd genom enskilda organisationer.

¹⁸¹ Eurostep & ICVA (1997) The Reality of Aid

¹⁸² Odi (1997) How European Aid Works

¹⁸³ Utrikesdepartementet (1996) Svensk strategi

Vidare skall Sverige arbeta för att förbättra effektiviteten och kvaliteten i EU:s bistånd samt för ökad insyn, öppenhet och förenkling av regler och procedurer inklusive organisationsfrågor. Under 1998 har strategin reviderats. En reviderad strategi beräknas vara klar i början av år 1999.

Både Utrikesdepartementet och Sida arbetar med EU-relaterade frågor inom biståndet. Inom Utrikesdepartementet är det enheten för internationellt utvecklingssamarbete som ansvarar för att samordna olika EU-frågor. Enhetens tre EU-samordnare ansvarar för att driva intresset för EU på olika avdelningar så att EU-frågorna genomsyrar hela verksamheten. Enligt uppgift har det varit trögt att få genomslag för EU-frågor inom vissa områden. På departementet menar man att det finns behov av mer utbildning. En förutsättning för att EU-aspekterna skall få genomslag är att ledningen på olika avdelningar och enheter engagerar sig i frågorna. De samordningsansvariga menar att det faktum att Sverige skall inneha ordförandeskapet under år 2001 troligtvis kommer att bli en viktig draghjälp i arbetet med att sprida kunskap om och få genomslag för olika EU-frågor.

På Sida är det regionavdelningarnas enhet för EU-frågor som ansvarar för EU-relaterade frågor. Som framgått ovan deltar Sida-tjänstemän i olika biståndskommittéer och expertgrupper i Bryssel. I början av 1998 genomförde Sida en intern undersökning av de resurser som Sidas avdelningar och enheter avsätter för olika EU-relaterade arbetsuppgifter. Av sammanställningen framgår att minst 109 personer på Sida (Stockholm) berörs av EU-relaterade frågor samt att Sida avsätter motsvarande sju helårstjänster för handläggning, möten, resor och kontakter som direkt relaterar till EU:s utvecklingssamarbete. Antalet tjänsteresor till Bryssel bedömdes uppgå till ca 150 per år. I undersökningen framkom även att ungefär hälften av avdelningarna/enheterna bedömde att de EU-relaterade arbetsuppgifterna kommer att öka under de kommande åren.

8.3 Samordning mellan EU:s och medlemsstaternas bistånd

Samordning av olika givares insatser anses vara viktigt för att uppnå goda resultat och effektivitet i biståndet. Av Maastrichtfördraget framgår tydligt att kommissionen och medlemsländerna skall samordna sin biståndspolitik. Kommissionen får ta lämpliga initiativ för att främja samordningen mellan gemenskapens och medlemsländernas insatser.

Samordning inom EU

Insatser för att öka EU-samordningen kan genomföras på flera nivåer:

- ◆ övergripande policysamordning genom rådsbeslut
- ◆ samordning av verksamheten i fält och
- ◆ samordning i olika internationella sammanhang.

På rådsnivå samordnar medlemsstaterna sina prioriteringar inför olika beslut. Rådet har vid flera tillfällen uttalat sig kring behovet av ökad samordning och har även fattat beslut (1993 och 1994) om procedurer för att öka sam-

ordning mellan gemenskapen och medlemsstaterna. I ett försök att omsätta rådets riktlinjer har kommissionen fått i uppdrag att driva ett pilotprojekt i sex länder (se nedan).

EU:s fältkontor har ett tydligt mandat att samordna gemenskapens insatser med medlemsstaterna på plats. EU är dock inte alltid den instans som är bäst lämpad att samordna insatserna *i fält*. I många länder har FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och Världsbanken antagit rollen som samordnare. Att EU inte alltid har en given roll som samordnare framgår även av revisorernas fallstudier av sex förvaltningsprojekt (kapitel 6). Inte i något av de granskade projekten bedömde Sida att EU hade en viktig roll vare sig som givare eller samordnare. Vidare är det inte ovanligt att EU:s fältkontor är mycket små jämfört med medlemsstaternas representation på plats. I sådana fall är det inte heller givet att EU skall svara för att samordna medlemsstaternas insatser.

Beträffande samordning i olika *internationella sammanhang* överensstämmer rådets resolutioner och förordningar i stor utsträckning med riktlinjerna inom t.ex. OECD, Världsbanken och FN-systemet. Enligt Utrikesdepartementets bedömningar kan det dock finnas en risk att det arbete som bedrivs av sådana organisationer dubbleras av EU:s arbete.¹⁸⁴

Pilotprojekt och nya riktlinjer för samordning

Sedan 1994 har kommissionen drivit pilotprojekt i sex utvecklingsländer (Bangladesh, Costa Rica, Elfenbenskusten, Etiopien, Moçambique och Peru) för att öka EU-samordningen. Inom ramen för projektet har man försökt omsätta rådets riktlinjer för ökad samordning. I riktlinjerna föreskriver rådet bl.a. att utbytet av information om genomförda och planerade insatser skall öka. Vidare föreskriver rådet att företrädare för gemenskapen och för medlemsstaterna skall ha regelbundna möten för att utbyta erfarenheter och identifiera luckor och dubbelarbete för att därigenom nå större samstämmighet i diskussioner med mottagarlandets regering. Gemensamt utförda studier, analyser och utvärderingar har också bedömts vara ett viktigt medel för att öka samordningen. År 1996 beslutade rådet att pilotprojektet skulle fortsätta. Samtidigt betonade rådet vikten av samordning under planeringsfasen och vid sektorplanering, mottagarlandets deltagande och betydelsen av att koppla EU-samordningen till redan existerande arbetsformer för samordning mellan andra givare.¹⁸⁵

Kommissionen har gjort en översyn av projektet. Av kommissionsrapporten (1997) framgår att pilotprojekten bedöms ha haft viss framgång vad gäller att öka EU-samordningen. Erfarenheterna av insatserna är blandade. Pilotprojekten i Elfenbenskusten och Peru anses ha varit mest framgångsrika medan insatserna i Costa Rica och Bangladesh bedöms ha varit minst framgångs-

¹⁸⁴ Utrikesdepartementet (1996) Svensk strategi

¹⁸⁵ Europeiska kommissionen, SEC (97) 621

rika. Svårigheterna att i vissa länder samordna insatser anses sammanhånga med brist på personal, bristande kontakter med andra samordnande organ, bristande intresse och engagemang från såväl mottagarlandet som medlemsländer. I vissa fall förefaller ointresset sammanhånga med att det redan finns fungerande samordningsmekanismer i landet.¹⁸⁶

I februari 1998 antog rådet nya riktlinjer för att öka samordningen i fält mellan gemenskapens och medlemsstaternas utvecklingsinsatser. Riktlinjerna innebär att samordningsaktiviteter skall anpassas till rådande förhållanden i varje land respektive sektor, att insatserna skall genomföras i nära samarbete med mottagarlandet, att EU:s samordningsinsatser skall kopplas till redan existerande samordningsmekanismer, att insatserna skall bidra till en sammanhållen insats från EU och stämma överens med rådets riktlinjer samt att samordningen skall bedrivas så att mervärdet för mottagaren maximeras.¹⁸⁷

Ytterligare erfarenheter av EU-samordning

Det har i flera sammanhang framförts kritik mot bristande EU-samordning. Bl.a. har Europeiska revisionsrätten varit kritisk till vad kommissionen har gjort för att öka samordningen. Enligt Revisionsrättens bedömning är komplementariteten och samordningen bristfällig i förhållande till de grundläggande ståndpunkterna i fördraget och i rådets resolutioner. I en granskning av EU:s humanitära bistånd (perioden 1992–1995) påpekar Revisionsrätten bl.a. att kommissionen måste klargöra vad som skall avses med begreppet ”samordning”. Revisionsrätten menar att ett visst mått av samordning mellan kommissionens och medlemsstaternas insatser har genomförts, dock inte vad gäller det humanitära biståndet. I årsrapporten för budgetåret 1997 konstaterar Revisionsrätten att samordningen mellan kommissionen, andra internationella givare, finansiella institutioner, icke-statliga organisationer och lokala organ ofta präglas av mycket stora svårigheter.¹⁸⁸

Det råder stor enighet bland de intervjuade om att samordning till stor del beror på enskilda personer i fält. Intresse, engagemang och personliga egenskaper hos de anställda vid fältrepresentationerna anses spela en avgörande roll för hur väl EU-samordningen fungerar. Vidare har flera av de intervjuade hänvisat till att EU:s omfattande användning av konsulter för insatser i fält kan bidra till att begränsa EU:s roll som samordnare.

Kommissionen har dock inte hela ansvaret för att samordningen skall fungera. En grundläggande förutsättning för att få till stånd någon form av samordning är att kommissionen och medlemsländerna utbyter information sinsemellan. Enligt uppgift från såväl kommissionen som Revisionsrätten

¹⁸⁶ Europeiska kommissionen, SEC (97) 621

¹⁸⁷ Europeiska rådet 5811/98

¹⁸⁸ Europeiska revisionsrätten, Särskild rapport 2/97, Europeiska unionens humanitära bistånd mellan 1992 och 1995, Årsrapport för budgetåret 1997

försvåras samordningen av bistånd av medlemsstaternas ovilja att lämna nödvändig information till kommissionen. Medlemsstaternas intresse och vilja att i praktiken samordna sina biståndsinsatser med EU:s insatser kan därför ifrågasättas.¹⁸⁹

Svenska riktlinjer och erfarenheter

Sveriges inställning till samordning i fält är att mottagarlandet skall ha en central roll. Endast om mottagarlandet inte har kapacitet att samordna olika givares insatser skall givarna driva på samordningen. Vidare menar man att givarna så långt möjligt bör eftersträva likartade procedurer för att underlätta för mottagarlandet.¹⁹⁰

Inför medlemskapet i Europeiska unionen noterade Utrikesdepartementet att de enskilda medlemsländerna själva utformar och driver sitt bilaterala bistånd och att de tycks angelägna om att fortsätta göra så samt att EU inte tycks ha någon egentlig samordnande roll. De möten som förekom med representanter för kommissionen och de enskilda medlemsländerna ansågs snarare vara inriktade på informationsutbyte än aktiv samordning.¹⁹¹ Enligt uppgift från Utrikesdepartementet finns det ett allmänt intresse från svensk sida för att samordna svenska insatser med EU:s insatser. Hur stort intresset är varierar dock mellan olika regioner.

Sida har inte något eget system för att hålla sig informerad om vad EU gör på fältet eller rutiner för att systematiskt informera EU om svenska insatser. Sida driver frågan om ökad samordning vid möten med de olika kommittéerna. Det största ansvaret för informationsutbyte mellan olika givare ligger dock, enligt Sida, på ambassaderna i olika utvecklingsländer. Ambassaderna har således en nyckelroll vad gäller samordning med andra givare.

Sida har utformat ett förslag med riktlinjer för att förbättra samordningen med EU. Förslaget till riktlinjer har under 1998 skickats ut till berörda ambassader. Av förslaget framgår bl.a. att svenska ambassader skall föregå med gott exempel och vid behov ta initiativ till samordning och informationsutbyte med EU:s representation i fält. Planerade EU-projekt inom sektorer där Sverige har projekt skall rapporteras till Sida (Stockholm). Vidare skall ambassaderna aktivt delta i samordningsmöten och uppföljningar av EU-projekt. Riktlinjerna skall, enligt Sida, gälla för samtliga biståndsambassader. Det är ännu oklart hur långt ambassaderna har kommit i arbetet med att tillämpa riktlinjerna. Utrikesdepartementet uppger att man inte har samrätt färdigt med Sida i denna fråga.

¹⁸⁹ se även House of Lords (1993)

¹⁹⁰ Utrikesdepartementet (1996) Svensk strategi

¹⁹¹ Utrikesdepartementet (1994) Utredning

Europeiska gemenskapen har sedan mitten av 1970-talet samarbetat med enskilda organisationer. Kommissionen lämnar bidrag till enskilda organisationer dels för att genomföra insatser som enskilda organisationer själva utformar, dels för att genomföra insatser inom ramen för olika EU-program. Samarbete med folkrörelser och enskilda organisationer har ökat sedan 1970-talet. År 1996 kanaliserades totalt ca 704 miljoner ecu via enskilda organisationer för utvecklings- och humanitära insatser. Det motsvarar drygt 6,6 miljarder kronor.¹⁹²

Efter Sveriges inträde i Europeiska unionen har svenska folkrörelser och enskilda organisationer fått nya möjligheter att finansiera delar av sin verksamhet genom att söka bidrag från EU:s biståndsbudget. Regeringen har vid olika tillfällen betonat vikten av att svenska enskilda organisationer tar till vara möjligheterna till finansiering av insatser genom EU.¹⁹³ Sida har särskilt fått i uppdrag att underlätta för enskilda organisationer att söka bidrag från EU.¹⁹⁴

Flera anslag med olika villkor

EU:s utvecklingssamarbete genom enskilda organisationer är framför allt inriktat på samfinansierade utvecklingsprogram, kampanjer för att höja allmänhetens biståndsmedvetande samt livsmedels- och katastrofinsatser. I EU:s budget finns ett 60-tal s.k. budgetlinjer (dvs. anslag) som är öppna för projektansökningar från enskilda organisationer. En del av anslagen är även öppna för ansökningar från internationella organisationer såsom olika FN-organ. För varje anslag finns särskilda villkor som anger vad beviljade projektpengar får användas till, krav på egenfinansiering och andra finansiella villkor. EU:s bidrag uppgår till mellan 50 och 100 % av de totala projektkostnaderna.¹⁹⁵

Som framgått ovan är ansvaret för EU:s bistånd fördelat på flera direktorat. Det är framför allt Generaldirektoratet för utvecklingsfrågor (DG VIII), Generaldirektoratet för externa relationer (DG IB) och Gemenskapens kontor för humanitärt bistånd (ECHO) som ansvarar för de olika anslag som är öppna för ansökningar från enskilda organisationer. Inom *Generaldirektorat VIII* finns det en särskild enhet som har ansvar för direktoratets kontakter med enskilda organisationer. Enheten ansvarar för samfinansiering av enskilda organisationers egna insatser, bl.a. för landsbygdsutveckling, yrkesutbildning, hälsovårdsinsatser och information om utvecklingsfrågor. DG VIII

¹⁹² Odi (1997); Europeiska kommissionen, COM (98) 127 final. 1 ecu motsvarar ca 9,40 kr

¹⁹³ Prop. 1994/95:100; prop. 1996/97:1, utgiftsområde 7

¹⁹⁴ Statsliggaren för 1997 och 1998, utgiftsområde 7

¹⁹⁵ Sida (1995) Att söka..., Utrikesdepartementet (1995) Nr. 11, Odi (1997) Understanding European Community Aid

ansvarar även för andra anslag som enskilda organisationer kan söka bidrag från. *Generaldirektorat IB* beviljar bidrag till enskilda organisationer från särskilda anslag under de regionenheter som ansvarar för Latinamerika, Asien, Central- och Östeuropa, Mellanöstern och Nordafrika. *ECHO* ansvarar för en rad olika anslag för katastrof- och humanitära insatser.

EU:s anslag för samfinansiering av enskilda organisationers insatser

Ett av de viktigaste anslagen för enskilda organisationer (B7-6000) är DG VIII:s anslag för samfinansiering av enskilda organisationers projekt. År 1997 uppgick anslaget till 196 miljoner ecu vilket motsvarar drygt 1,8 miljarder kronor. Anslaget får användas för att stödja social och ekonomisk utveckling, utveckling av mänskliga resurser och institutionellt stöd till lokala samarbetsorgan i utvecklingsländerna. Anslaget får också användas för informationsinsatser. Under senare år har ungefär 90 % av anslaget använts för utvecklingsprojekt i utvecklingsländer och ca 10 % för information om utvecklingsfrågor i EU:s medlemsländer.

EU bidrar i normala fall inte med mer än 50 % av de totala projektkostnaderna under högst fem år, i särskilda fall kan andelen EU-stöd höjas till 75 %. I regel kan dock upp till 35 % av projektkostnaderna finansieras av annan givare, dvs. organisationerna behöver inte stå för mer än 15 % av projektkostnaderna.¹⁹⁶

Handläggning av ansökningar

Hanteringen av bidragsansökningar är mycket omfattande. Årligen inkommer ca 1 800 ansökningar från olika enskilda organisationer varav ca 800 ansökningar godkänns, ca 200 ansökningar avslås och resterande 800 flyttas över till nästkommande år. Ansökningsförfarandet är mycket formaliserat och detaljerat för såväl sökande organisationer som beredande handläggare. Det nuvarande systemet innebär att många organisationer upplever ansökningsförfarandet som alltför omständligt och tidsödande vilket kan vara en förklaring till att t.ex. svenska enskilda organisationer inte har sökt bidrag i särskilt stor utsträckning.

Arbetsbelastningen på den enhet som hanterar ansökningarna är hög och enligt flera företrädare finns det stora behov av att förenkla och rationalisera handläggningen. Av den svenska strategin för EU:s utvecklingssamarbete framgår att ett av målen är att effektivisera och förenkla hanteringen av EU:s stöd till enskilda organisationer. Från svensk sida har man bl.a. föreslagit att EU i likhet med Sverige bör tillämpa någon form av ramavtalssystem.

För att förbättra informationen till enskilda organisationer som vill söka finansiering från EU samt för att förbättra kvaliteten på organisationernas ansökningar beslutade kommissionen 1997 att under perioden fram t.o.m.

¹⁹⁶ Sida (1995) Att söka EU-bidrag, Utrikesdepartementet (1994) Utredning

1999 finansiera ett särskilt stödprogram *Cofinancing-Support Program (CSP)*. Tanken med programmet är att det för varje medlemsland skall anställas en nationell projekthandläggare som skall ansvara för rådgivning och teknisk förgranskning av ansökningarna till B7-6000. Projekthandläggarna skall därmed underlätta för enskilda organisationer som söker bidrag och även avlasta handläggarna på DG VIII.

Kommissionen föreslog att CSP skulle inrättas tillsammans med Liaison Committee som är ett internationellt folkrörelseforum för enskilda organisationer som samarbetar med EU. Liaison Committee ansvarar för att administrera CSP. Liaison Committees övergripande uppgift i övrigt är att underlätta samarbetet mellan kommissionen och EU-ländernas enskilda organisationer. Över 800 enskilda organisationer är anslutna till Liaison Committee. Efter det svenska inträdet i EU har en svensk plattform för Liaison Committee bildats. Varje nationell plattform har en representant i Liaison Committee.

Fördelning av medel mellan olika medlemsländer

Hur stora belopp som totalt har fördelats till enskilda organisationer i olika medlemsländer varierar i relativt stor utsträckning. Av tabellen nedan framgår fördelningen av beviljade medel för projekt och informationsinsatser till organisationer i olika medlemsländer åren 1996 och 1997.

Tabell 8.4.1: Beviljade EU-bidrag för samfinansiering av projekt och informationsinsatser åren 1995–1997

Land	1995		1996		1997	
	mecu ¹⁾	andel (%)	mecu ¹⁾	andel (%)	mecu ¹⁾	andel (%)
Belgien	13,6	8,7	13,9	8,1	14,6	8,7
Danmark	1,6	1,0	0,9	0,5	0,4	0,2
Finland	0,5	0,3	1,7	1,0	1,9	1,1
Frankrike	20,4	13,0	20,3	11,8	21,7	12,9
Grekland	0,7	0,4	1,0	0,6	0,6	0,4
Irland	3,8	2,4	2,8	1,6	5,1	3,0
Italien	21,8	14,0	25,5	14,8	25,0	14,9
Luxemburg	1,8	1,1	2,0	1,2	1,3	0,8
Nederländerna	8,3	5,3	10,6	6,1	10,3	6,1
Portugal	1,4	0,9	1,4	0,8	1,2	0,7
Spanien	9,2	5,9	8,4	4,8	6,2	3,7
Storbritannien	27,0	17,3	30,9	17,9	28,4	16,9
Sverige	0,06	0,04	2,4	1,3	1,3	0,8
Tyskland	26,7	17,1	31,6	18,3	29,7	17,7
Österrike	2,2	1,4	4,6	2,7	2,9	1,7
Konsortium ²⁾	17,1	11,0	14,6	8,5	17,0	10,1
Totalt	~ 156	~ 100	172,8	~ 100	167,6	~ 100

Källa: Europeiska kommissionen, COM (97) 427 final, COM(98) 127 final, statistik för år 1997 direkt från GD VIII/A/4. ¹⁾ mecu = miljoner ecu, lecu motsvarar ungefär 9,40 kr. ²⁾ Organisationer från olika länder som gemensamt söker EU-bidrag.

Som framgår ovan varierar fördelningen av EU-bidrag till enskilda organisationer starkt mellan olika medlemsländer. Av tabellen framgår att svenska

enskilda organisationer totalt har beviljats relativt lite i bidrag. Andelen bidrag som har tilldelats svenska enskilda organisationer ökade mellan åren 1995 och 1996. Mellan år 1996 och 1997 minskade dock den relativa andelen bidrag till svenska organisationer. Om man ser till hur mycket medel organisationer i olika länder har fått under perioden 1995–1997 framgår att svenska enskilda organisationer sammanlagt har fått 3,76 miljoner ecu från anslaget B7-6000. Finland och Österrike blev medlemmar samtidigt som Sverige. Enskilda organisationer från dessa länder har dock beviljats mer EU-bidrag än de svenska organisationerna. Finska enskilda organisationer har totalt fått 4,1 miljoner ecu och för österrikiska organisationer är motsvarande summa 9,7 miljoner ecu.

De enskilda organisationer som har varit mest framgångsrika vad gäller att söka EU-bidrag för samfinansiering kommer från Tyskland, Storbritannien, Italien och Frankrike. Dessa länder har beviljats en relativt stor del av bidragen. Om man jämför andelen beviljade EU-bidrag till olika länder med andelen inbetalda medel till EU:s gemensamma budget framgår dock att det finns en stor överensstämmelse. Som exempel kan nämnas att Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Italien år 1996 beviljades sammanlagt 63 % av de fördelade medlen för samfinansiering. Samtidigt bidrog de fyra länderna med 64 % av medlemsstaternas inbetalda medel. Den relativa fördelningen av beviljade bidrag stämmer således ganska väl överens med de relativa bidragen från varje medlemsland till EU:s bistånd. Av tabellen framgår att Sverige beviljades motsvarande 1,3 % av EU-bidragen för samfinansiering år 1996. Samma år bidrog Sverige med motsvarande 2 % av medlemsländernas inbetalda bidrag.¹⁹⁷ Sveriges andel av beviljade EU-bidrag till enskilda organisationer är således mindre än den relativa andel som Sverige i stort bidrar med till EU:s reguljära biståndsbudget.

Svenska erfarenheter av EU:s bidrag till enskilda organisationer

Som framgått ovan har svenska enskilda organisationer beviljats en relativt liten andel av EU:s bidrag för samfinansiering av projekt och informationsinsatser. Att svenska enskilda organisationer har beviljats en liten andel stöd gäller dock inte bara för EU:s samfinansieringsbidrag. Av exempelvis ECHO:s statistik för åren 1995 och 1996 framgår att svenska enskilda organisationer har fått motsvarande 0,5 respektive 1,1 % av de medel som har beviljats till enskilda organisationer i olika medlemsländer. Det är framför allt organisationer från Frankrike, Storbritannien och Belgien som har beviljats medel från ECHO. Under 1996 fick organisationer från dessa tre länder sammanlagt ca 67 % av de medel som fördelades till enskilda organisationer.¹⁹⁸

Det är svårt att få en översiktlig bild av hur mycket EU-medel svenska enskilda organisationer totalt har beviljats från olika anslag. Varken Utrikesde-

¹⁹⁷ OECD/DAC (1997)

¹⁹⁸ Gemenskapens kontor för humanitärt bistånd, ECHO, juli 1996, Statistik No. 96/02

partementet eller Sida har någon sådan översikt. Forum Syd gjorde i mitten av 1997 en sammanställning av EU-bidragen till olika svenska enskilda organisationer. Av sammanställningen framgår att svenska organisationer har beviljats ca 48 miljoner kronor under perioden 1995–1997. Sammanställningen är dock inte heltäckande för den aktuella perioden.

Av *Folkkrörelsernas bistånd* (årsbok 1997) framgår hur mycket EU-bidrag svenska ramorganisationer har beviljats år 1997. Med EU-bidrag avses beviljade medel från kommissionen för enskilda projekt i Afrika, Latinamerika, Karibien och Asien samt Öst- och Centraleuropa. Hur de redovisade medlen har fördelats mellan olika ramorganisationer framgår av tabellen nedan.

Tabell: 8.4.2: Ramorganisationer som har beviljats EU-bidrag år 1997.

Ramorganisation	Beviljat EU-bidrag (i kronor)
Afrikagrupperna	-
Diakonia	7 500 000
Forum Syd	40 197
LO/TCO:s biståndsnämnd	-
Olof Palmes Internationella Centrum, OPC	-
Pingstmissionens U-landshjälp, PMU-InterLife	-
Riksförbundet Rädda Barnen	3 900 000
Svenska Handikapporganisationernas Internationella Biståndsstiftelse, SHIA	-
Lutherhjälpen	1 400 000
Svenska Missionsrådet, SMR	-
Svenska Röda Korset	13 900 000
Utan Gränser/Swedish Cooperative Centre, UG/SCC	1 400 000
Utbildning för Biståndsverksamhet, UBV	-
Summa	28 140 197

Källa: Folkkrörelsernas bistånd, årsbok 1997.

Av sammanställningen framgår att sex av tretton ramorganisationer har beviljats drygt 28 miljoner kronor i EU-bidrag under år 1997. Inte heller denna översikt ger dock en heltäckande redovisning av beviljade EU-bidrag till svenska enskilda organisationer. Det finns fler organisationer än de som redovisas som har beviljats EU-bidrag under 1997. En allmän bedömning hos representanter för såväl kommissionen och Sida som enskilda organisationer är att det är relativt få organisationer som har sökt EU-bidrag. Forum Syd konstaterade sommaren 1997 att 21 organisationer hade sökt EU-bidrag under perioden 1995–juni 1997.¹⁹⁹ Det är framför allt ett fåtal större och relativt resursstarka organisationer som Röda Korset, Diakonia och Rädda Barnen som har sökt och beviljats EU-bidrag.

Några förklaringar till varför inte fler (små) svenska enskilda organisationer har sökt och beviljats EU-stöd kan enligt Forum Syds bedömning vara att myndighetskulturen inom kommissionen upplevs vara annorlunda och avskräckande, att ansökningsformerna är omfattande och komplicerade med mycket formalia, att ansökningar måste formuleras på engelska samt att

¹⁹⁹ Forum Syd, Nyhetsbrev maj/juni 1997

väntetiden för besked om beslut i regel är mycket lång (ca 1 år). Som tidigare framgått finns det många olika anslag som är öppna för ansökningar från enskilda organisationer. Det kan vara svårt för en liten organisation att hitta rätt bland olika program och budgetlinjer. Att söka EU-stöd förutsätter därför att organisationen har tillgång till personal som kan sätta sig in i de riktlinjer och krav som EU ställer och bygga upp en kunskaps- och erfarenhetsbas när det gäller att söka EU-bidrag. Större organisationer har ofta bättre möjligheter att bygga upp sådan kunskap. För större organisationer kan EU-ansökningar även vara ett sätt att profilera sig internationellt.²⁰⁰

Ytterligare en förklaring till varför intresset inte har varit större bland många små enskilda organisationer kan vara att organisationerna redan får årliga bidrag från Sidas anslag. Som tidigare framgått (kapitel 7) kanaliseras Sida en relativt stor andel bistånd genom enskilda organisationer. Jämfört med att söka EU-bidrag är det enklare och snabbare att söka Sida-bidrag. Inför svenska medlemskapet i EU gjorde Utrikesdepartementet en studie av hur danska enskilda organisationer hade utnyttjat möjligheterna att söka EU-bidrag. Av studien framgår att danska enskilda organisationer under lång tid hade haft lätt att få stöd i Danmark och att de endast i begränsad utsträckning hade engagerat sig i att söka stöd från Bryssel.²⁰¹

En av de främsta framgångsfaktorerna för att beviljas EU-bidrag är enligt representanter för kommissionen tålamod. Företrädare för enskilda organisationer i Sverige instämmer i att det krävs mycket arbete och tålamod för att få EU-bidrag. De menar också att det är viktigt att ha goda kontakter med handläggarna i Bryssel samt att tillhöra ett internationellt nätverk genom vilket man kan upprätta goda kontakter med kommissionen. Diakonia är en av de svenska enskilda organisationer som har lyckats bäst vad gäller att få EU-bidrag. Diakonia har regionkontor runt om i världen och använder dem i samband med EU-ansökningar. Enligt Diakonias bedömning är det fördelaktigt att ha kontakt med EU:s fältrepresentation då en ansökan formuleras. Alla förslag till EU-bidrag lämnas på remiss till fältrepresentationen. Personalen på EU:s representation är van att ta ställning till ansökningar från enskilda organisationer och kan på ett tidigt stadium bedöma preliminära förslag samt ge tips om vilka budgetlinjer som skulle kunna passa bäst. Diakonia har valt att koncentrera sina ansträngningar på att söka bidrag från DG VIII:s anslag för samfinansiering. Anledningen är att anslaget omfattar mycket pengar, att riktlinjerna och kraven för stöd är relativt tydliga samt att dialogen med handläggarna är relativt god.

²⁰⁰ Forum Syd, PM 970827, Forum Syd/Salomonsson (1998) Uppföljning av svenska organisationers erfarenheter från EU-finansiering av utvecklingsprojekt

²⁰¹ Utrikesdepartementet (1994) Utredning, se även Forum Syd/Salomonsson (1998) Uppföljning av svenska organisationers erfarenheter från EU-finansiering av utvecklingsprojekt

Av den svenska strategin för EU:s utvecklingssamarbete framgår att målet för EU-arbetet inom området enskilda organisationer är att effektivisera och förenkla hanteringen av EU:s stöd till enskilda organisationer.²⁰² Sverige skall bl.a. verka för att enhetliga och tydliga regler och riktlinjer utformas, att ramavtal tillämpas, att EU formulerar en tydlig policy med kriterier för vilka enskilda organisationer samarbetet skall inriktas på samt att en snabbare hantering av projektansökningar införs.

Regeringen har betonat vikten av att svenska enskilda organisationer tar tillvara möjligheterna till finansiering av insatser genom EU. I sin verksamhetsplanering har Utrikesdepartementet bl.a. lyft fram att enskilda organisationer skall få fortsatt stöd att utnyttja EU:s bidrag för enskilda organisationers biståndsverksamhet.²⁰³

Sida har i uppdrag att underlätta för enskilda organisationer

Sida har av regeringen fått i uppdrag att underlätta för enskilda organisationer att söka bidrag från EU. För att stimulera svenska enskilda organisationer att söka bidrag från EU har Sida under perioden 1995/96–97 finansierat ett s.k. EU-projekt. Projektet initierades av Forum Syd i samarbete med andra stora organisationer och drevs sedermera av Forum Syd. Inom ramen för projektet har Forum Syd bl.a. genomfört en rad seminarier och informations-träffar om möjligheterna att söka EU-stöd. Forum Syd hade även en projektanställd handläggare som fungerade som rådgivare i samband med ansökningar. EU-projektet avslutades hösten 1997. Enligt uppgift planerar Forum Syd inte något nytt EU-projekt. Däremot har Liaison Committee-Sverige och Forum Syd arrangerat seminarier för intresserade organisationer om hur man söker och rapporterar EU-bidrag. I övrigt bedrivs den rådgivningsinriktade verksamheten framför allt genom *Cofinancing Support Program (CSP)*.

För att underlätta för enskilda organisationer att söka EU-bidrag har Sida även finansierat en tjänst vid kommissionen. Kommissionen har inte anpassat administrationen på DG VIII efter det att nya medlemmar har tillkommit. Sverige och Finland har därför turats om att finansiera en handläggare, s.k. nationell expert, vid DG VIII. Första året innehades tjänsten av en svensk handläggare. (Att vara anställd under ett år strider egentligen mot EU:s 6-månadersregler.) Därefter finansierade Finland tjänsten under två 6-månadersperioder. Under våren 1998 har Sida återigen finansierat en tjänsteman vid DG VIII. I slutet av maj löpte handläggarens 6-månadersförordnande ut.

Å ena sidan är man från svensk sida kritisk till att finansiera ordinarie tjänster, å andra sidan är man mån om att underlätta för svenska organisationer att finansiera delar av verksamheten med EU:s bidrag. Att finansiera nationella

²⁰² Utrikesdepartementet (1996) Svensk strategi

²⁰³ Utrikesdepartementet, Verksamhetsplanering, PM 1996-10-03

experter har därför bedömts vara en pragmatisk lösning under en övergångstid. Vidare har det motiverats med att Sida har fått en möjlighet att lära sig mer om EU:s bistånd och samarbete med enskilda organisationer.

Frågan om medfinansiering har av flera ramorganisationer bedömts vara ett problem. Som framgått ovan varierar de finansiella villkoren för EU-bidragen. Exempelvis täcker EU:s samfinansieringsbidrag 50 % av projekt-kostnaderna. Organisationerna måste stå för minst 15 % själva medan 35 % kan finansieras av någon offentlig organisation. Ramorganisationerna kan reservera och använda Sida-medel som medfinansiering. Organisationerna har dock upplevt det vara svårt att planera för sådan medfinansiering i och med att handläggningstiderna för EU-bidrag är så långa. Om bidrag inte beviljas kan det innebära att organisationen har outnyttjade medel kvar vid budgetårets slut.

För att möjliggöra en mer flexibel planering hos svenska enskilda organisationer har Sida därför beslutat att ta emot tilläggsansökningar, utanför de reguljära ansökningstillfällena, för insatser som delfinansieras av EU. Det betyder att ramorganisationerna kan inkomma med en ansökan när de fått besked från EU. Genom detta nya förfarande behöver inte ramorganisationerna i förväg reservera Sida-medel i väntan på besked från EU. Däremot skall organisationer som söker EU-bidrag meddela Sida om den planerade insatsens budget för att Sida bättre skall kunna planera anslagsutnyttjande.²⁰⁴

Sida har i sina årsredovisningar redogjort för projektverksamheten och finansieringen av nationella experter. Sida har dock inte redovisat det faktiska utfallet vad gäller beviljade EU-bidrag till svenska enskilda organisationer. Det kan förklaras av att Sida inte har sammanställt hur mycket EU-bidrag svenska enskilda organisationer har beviljats vilket i sin tur kan förklaras av att regeringen inte särskilt har efterfrågat i vilken utsträckning svenska organisationer har beviljats medel från olika EU-organ. Det innebär att varken Sida eller Utrikesdepartementet har haft något underlag för att bedöma effekterna av de insatser som Sida har genomfört inom ramen för uppdraget att underlätta för enskilda organisationer att söka EU-bidrag.

8.5 Upphandling inom Europeiska unionen

Europeiska unionen är med sin totala biståndsbudget på drygt 5 miljarder ecu en av världens största biståndsgivare. För att genomföra olika planerade biståndsinsatser upphandlar kommissionen i betydande omfattning såväl varor som tjänster. Kommissionen använder sig av konsulter för att bereda, genomföra och utvärdera projekt.²⁰⁵ Efter inträdet i Europeiska unionen har svenska företag och konsulter fått tillgång till en ny marknad i form av EU:s biståndsverksamhet.

²⁰⁴ Sida, 98-04-02, Samfinansiering med EU

²⁰⁵ Odi (1997) How European Aid Works

Den tillgängliga statistiken över kommissionens upphandlingar inom biståndsområdet är bristfällig. Det har varit svårt att få fram statistik över upphandlingarna inom alla biståndsprogram. Den statistik som finns tillgänglig gäller för olika tidsperioder och är därmed inte fullt jämförbar. Revisorerna har således inte fått tillgång till någon fullständig statistisk översikt över i vilken utsträckning svenska företag och institutioner har fått EU-uppdrag eller hur företag och institutioner från andra medlemsländer har lyckats i konkurrensen om EU-uppdragen.

Den allmänna bedömningen bland dem som har intervjuats inom ramen för granskningen (i såväl Bryssel som Stockholm) är att svenska företag och institutioner har varit dåligt representerade i kommissionens upphandlingar inom biståndsområdet. Den statistik som revisorerna har fått tillgång till, dvs. om EU:s upphandlingar inom ramen för PHARE-programmen (stöd till Öst- och Centraleuropa) och TACIS-programmen (stöd till de självständiga staterna i f.d. Sovjetunionen), bekräftar den allmänna bilden om svenska företag. Av statistiken framgår bl.a. att svenska företags andel av undertecknade PHARE-kontrakt uppgick till 1,2 % (perioden 1996–1997) och att andelen TACIS-kontrakt uppgick till 0,6 % (under perioden 1995–april 1998). För finska företag uppgick motsvarande andelar till 3,8 % respektive 1,4 %. Det betyder att svenska företag i relativt liten utsträckning har upphandlats inom ramen för de angivna programmen och att finska företag har lyckats bättre än svenska företag. Det är oklart om samma förhållande även gäller för EU:s övriga biståndsprogram. Av statistiken framgår att de svenska företagens andel av kontrakten har ökat under perioden 1995–1997.²⁰⁶

Det är även oklart varför svenska företag och institutioner inte finns representerade i större utsträckning bland de företag som har tecknat kontrakt för insatser inom ramen för EU:s olika biståndsprogram. Några förklaringar kan vara att många svenska företag är ovana vid internationella upphandlingar och de krav som då ställs, bristande språkkunskaper, att företagen upplever det som byråkratiskt och omständligt att arbeta med kommissionen samt att hanteringen inom kommissionen ofta tar lång tid vilket även inkluderar betalning för utfört uppdrag.²⁰⁷ Ytterligare en förklaring till att svenska företag inte har lyckats teckna fler kontrakt med kommissionen kan, enligt Exportrådet, vara att konkurrensen ofta är hård.

Finska företags framgångar vad gäller PHARE- och TACIS-programmen kan, enligt Exportrådet, till en del förklaras av att företagen har goda språkkunskaper i bl.a. ryska. Att Finland har lyckats bättre i EU:s upphandlingar kan även förklaras av att man från finsk statlig sida aktivt har arbetat med att främja finska företags möjligheter att lyckas med upphandlingar inom EU.

²⁰⁶ DG IA.C6, PM 98-05-09, Kommissionens erfarenheter av svenska företags anbud, Uppgifter från Svenska representationen och Exportrådet, Bryssel

²⁰⁷ DG IA.C6, PM 98-05-09, Kommissionens erfarenheter av svenska företags anbud, Uppgifter från Svenska representationen och Exportrådet, Bryssel

För att kunna erbjuda intresserade företag en samlad information om upphandlingar inom EU har Finland flera tjänstemän i såväl Bryssel som Helsingfors som ansvarar för att arrangera möten och samla aktuell information.

Med uppgift att främja svensk export

Frågan om utnyttjandet av svenska varor och tjänster i det multilaterala biståndssystemet har uppmärksammats i olika sammanhang. Av en utredning år 1994 framgick det att den svenska andelen av de multilaterala organens upphandling var låg i förhållande till Sveriges andel av världshandeln och i förhållande till Sveriges stöd till olika multilaterala organisationer. Vidare framgick att den svenska andelen bedömdes vara låg i förhållande till den svenska resursbasens kunskande och kapacitet. I utredningen förslogs att det svenska exportfrämjandet skulle förstärkas.²⁰⁸ Regeringen har betonat att den svenska resursbasen skall utnyttjas i det internationella utvecklingssamarbetet. Bl.a. har regeringen pekat på att den svenska kunskapen om multilaterala organisationers upphandlingar skall förbättras liksom svenska företags tillträde till dessa organisationers upphandlingar.²⁰⁹

Det finns flera exportfrämjande myndigheter och organisationer i Sverige. Riksrevisionsverket har i en rapport om exportfrämjande insatser noterat att det statliga exportfrämjandet utförs av många olika aktörer vars roller och uppgifter överlappar varandra. RRV noterar också att många små aktörer gör att det är svårt att upprätthålla kunskapsnivån inom olika områden.²¹⁰ Inom biståndsområdet har Projektexportsekretariatet (PES), Exportrådet och Sida en viktig roll vad gäller att främja svenska företags medverkan i det internationella utvecklingssamarbetet. Även utlandsmyndigheterna (ambassader, konsulat och delegationer i utlandet) har ett ansvar för att främja svensk export. Av revisorernas granskning av utrikesförvaltningen (rapport 1996/97:10) framgår att frågor rörande ekonomisk bevakning och rapportering samt exportfrämjande i genomsnitt beräknas uppta 11 % av arbetstiden vid utlandsmyndigheterna. Revisorerna noterade att andra nationer ägnar betydligt mer tid åt denna uppgift.

Projektexportsekretariatet (PES) inrättades av regeringen hösten 1994. Tanken var att sekretariatet under en försöksperiod om tre år skulle främja utnyttjandet av svenska varor och tjänster i de multilaterala systemen. Projektsekretariatet har haft ett allmänt utformat uppdrag att bedöma multilaterala upphandlingsbehov, tillse att informationsflödet till och från den svenska resursbasen fungerar och att kontrollera tillämpningen av upphandlingsregler. Sekretariatet har varit ett gemensamt projekt mellan Utrikesdepartemen-

²⁰⁸ Utrikesdepartementet (1994) Satsa på utveckling

²⁰⁹ Prop. 1994/95:100

²¹⁰ RRV 1996:67 Statliga insatser för att främja export från små och medelstora företag

Våren 1997 var PES föremål för en utvärdering. Av utvärderingen framgår att sekretariatet har haft problem med lokaler och endast under sex månader kunnat arbeta med full bemanning (dvs. med en chef, två handläggare och en assistent). Sekretariatet har under perioden 1994–1997 bl.a. tagit initiativ till några utredningar och gjort analyser. Vidare har sekretariatet tagit emot besök från multilaterala organisationer och besvarat förfrågningar. I utvärderingen noteras att arbetet till följd av problem med lokaler och personal inte har getts ”den stringens som kunde krävas”.²¹² Det har t.ex. inte funnits några klara prioriteringar för verksamheten. Utvärderaren menar att sekretariatet skulle ha kunnat göra mer vad gäller projektbevakning. Vad gäller uppbyggnad av ett mer systematiskt och integrerat informationsflöde bedöms PES ha gjort goda insatser, bl.a. i Bryssel.

Av utvärderingen framgår även att såväl utlandsmyndigheter som näringslivet har framfört önskemål om någon form av projektexportfunktion i Regeringskansliet. De flesta förefaller dock inte ha haft någon direkt kontakt med PES. I utvärderingen förslogs att projektexportsekretariatet skulle bibehållas, uppgifterna begränsas och preciseras, samarbetet med Exportrådet fördjupas samt att verksamheten skulle knytas till Närings- och handelsdepartementet.²¹³

Exportrådet har i uppgift att planera, samordna, marknadsföra och genomföra åtgärder för att främja svensk export. Exportrådet lämnar bl.a. projektinformation om aktuella upphandlingar och informerar svenska exportörer om hur de multilaterala biståndssystemen, inklusive EU:s, fungerar. Exportrådet arbetar även med att profilera den svenska resursbasen vad gäller olika biståndsprogram. Målsättningen för rådets verksamhet är att medverka till att svenskt näringsliv får kontrakt motsvarande det svenska bidraget till internationella organisationer.

Projektexportsekretariatet och Exportrådet har i vissa avseenden utfört likartade uppgifter (besvarat frågor, vidarebefordrat anbud och arrangerat seminarier). Det förefaller som om rollfördelningen inte har varit klar i alla avseenden. En avgränsning mellan sekretariatet och rådet och en överenskommelse om samarbete gjordes i slutet av 1996. Av utvärderingen som nämndes ovan framgår att samarbetet och informationsutbytet mellan sekretariatet och rådet har varit begränsat.²¹⁴

Av *Sidas* instruktion framgår att Sida inom ramen för sin verksamhet skall främja medverkan av svenska organisationer, institutioner och företag i ut-

²¹¹ Utrikesdepartementet (1997) PES – utvärdering

²¹² Utrikesdepartementet (1997) PES – utvärdering, s. 12

²¹³ Utrikesdepartementet (1997) PES – utvärdering

²¹⁴ Utrikesdepartementet (1997) PES – utvärdering

vecklingssamarbetet.²¹⁵ Enligt uppgift från Sida avser uppgiften framför allt det svenska internationella utvecklingssamarbetet. Sida skall tillse att svenska företag får information om planerade upphandlingar inom biståndsområdet. Sådan information sprids bl.a. via Internet.

Utlandsmyndigheterna har som tidigare nämnts ett ansvar för att främja svensk export. Vad gäller att främja svenska företags deltagande i kommissionens upphandlingar inom biståndsområdet har således *Svenska representationen i Bryssel* en viktig uppgift att fylla. Representationen skall bl.a. fungera som en informationskanal mellan EU-institutionerna och svenska företag, identifiera aktuella projekt, informera om EU:s upphandlingsregler, upprätta kontakter med kommissionens handläggare, "lobba" för den svenska resursbasen, arrangera seminarier och hålla kontakt med projektexportsektariatet. Av utvärderingen framgår att representationen menar att samarbetet med sekretariatet har fungerat bra. Hur arbetsfördelningen mellan PES och representationen skall se ut vad gäller projektbevakningsuppgifter rörande EU:s biståndsprogram förefaller dock vara något oklar.

Som en följd av utvärderingen av PES bildades under våren 1998 en interdepartemental samrådsgrupp för projektexportfrågor. Gruppen består av representanter för Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Exportrådet och Sida. Samrådsgruppen har i en särskild promemoria preciserat projektexportsektariatets roll och uppgifter. Bl.a. framgår att sekretariatet skall medverka till att formulera en sammanvägd regeringspolitik avseende projektexport och internationell upphandling, samordna Regeringskansliets aktiviteter på området, utgöra en kontaktpunkt för näringsliv, myndigheter och organisationer i frågor om projektexport, i samråd med Exportrådet planera och genomföra informations- och kontaktaktiviteter rörande upphandling och stimulera svenska företag att bearbeta den multilaterala marknaden.²¹⁶

Av verksamhetsplanen för 1999 framgår bl.a. att sekretariatet skall uppmärksamma frågor rörande projektexport och upphandling, förmedla kunskap om internationella organisationers system för upphandlingar, bedriva aktiv marknadsföring av svenska företag, upprätta ett system för statistik om svenska upphandlingsandelar på den multilaterala marknaden m.m. samt att utveckla nya och tydligare former för nätverksbyggande och samordning mellan departement, myndigheter, organisationer och näringsliv. Vilka resurser som kommer att ställas till sekretariatets förfogande är dock ännu oklart.²¹⁷

²¹⁵ SFS 1995:869, 3 §

²¹⁶ Utrikesdepartementet/samrådsgruppen för projektexportfrågor, PM 98-06-12

²¹⁷ Utrikesdepartementet, Förslag till verksamhetsplan 1999 för projektexportsektariatet, 1998-11-30

Efter inträdet i Europeiska unionen har Sverige fått tillgång till en ny samarbetsform inom ramen för det internationella utvecklingssamarbetet. Målen för EU:s utvecklingssamarbete stämmer väl överens med målen för det svenska internationella utvecklingssamarbetet. Däremot skiljer sig resursallokeringen åt mellan EU och Sverige. I följande avsnitt redovisas de iakttagelser som Riksdagens revisorer har gjort i granskningen av Sveriges samarbete med EU.

Brister i hanteringen av EU:s bistånd

EU:s system för att hantera biståndsfrågor är uppdelat på flera olika instanser och uppvisar brister vad gäller helhetsyn och överskådlighet. Svenska representanter deltar i det arbete som genomförs i olika arbetsgrupper och tjänstemannakommittéer. Från svensk sida har man framfört kritik mot att rådsbesluten får bristfälligt genomslag i det faktiska arbetet med att planera och bereda biståndsprojekt, att arbetet i olika kommittéer genomförs på ett så sent stadium i beredningsprocessen att medlemsstaterna har små möjligheter att påverka projektens utformning samt att diskussionerna förs på en alltför detaljerad nivå. Sida menar att kommittéarbetet även uppvisar brister, bl.a. vad gäller samordning, uppföljning, utvärdering och användning av landstrategier och olika typer av analyser. Europeiska revisionsrätten och Sida menar att EU:s biståndsorganisation saknar tillräcklig personal och expertis och att organisationen inte har hunnit med att hantera den kraftiga ökningen av biståndsmedel under senare år.

Bristande samordning mellan EU och medlemsstaterna

Från svensk sida har man i olika sammanhang kritiserat bristen på samordning inom EU. Enligt vad Riksdagens revisorer erfarit har det vid upprepade tillfällen förekommit att förslag till EU-projekt som har behandlats i olika kommittéer har visat sig kollidera med eller överlappa svenska eller andra givares insatser. Hur väl samordningen fungerar beror till stor del på förhållandena i fält samt vilka personer som ansvarar för samordningsfrågor. EU:s delegationer är ofta små i jämförelse med medlemsstaternas och andra givares fältkontor vilket försvårar EU:s samordnande roll. Förutom att EU:s delegationer i fält är relativt små har de mycket begränsade beslutsbefogenheter.

Såväl kommissionen som Europeiska revisionsrätten har riktat kritik mot medlemsstaterna för deras ovilja att lämna information till kommissionen. Från svensk sida arbetar man i olika forum för att öka samordningen mellan EU:s insatser och medlemsstaternas insatser. Sida har inte något eget system för att hålla sig informerad om vad EU gör på fältet och inte heller några formella rutiner för att systematiskt informera EU om svenska insatser. Ansvar för att utbyta information med EU ligger framför allt på biståndsbassaderna. Sida har under 1998 skickat ut riktlinjer för hur man skall öka samordningen med EU till samtliga biståndsbassader. Bl.a. framgår att

ambassaderna skall förgå med gott exempel och ta initiativ till samordning och utbyte av information. Revisorerna konstaterar att det ännu är oklart hur dessa riktlinjer tillämpas i fält.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Svenska enskilda organisationer har fått relativt lite EU-bidrag

Efter Sveriges inträde i Europeiska unionen har svenska enskilda organisationer fått nya möjligheter att finansiera delar av sin verksamhet genom att söka bidrag från EU:s biståndsbudget. Riksdag och regering har betonat vikten av att svenska enskilda organisationer tar till vara möjligheterna till finansiering av insatser genom EU-bidrag. Av den statistik som revisorerna har fått tillgång till framgår att svenska enskilda organisationer har beviljats relativt lite EU-bidrag jämfört med andra medlemsländer. Vad gäller t.ex. EU:s anslag för samfinansiering av insatser har enskilda organisationer från Finland och Österrike-länder som blev medlemmar samtidigt som Sverige beviljats mer stöd än svenska organisationer.

Det är framför allt relativt stora och resursstarka organisationer som har sökt och beviljats EU-bidrag. En förklaring till att inte fler enskilda organisationer söker EU-bidrag kan vara att organisationerna upplever att ansökningsförfarandet är omständligt och komplicerat samt att väntetiden för besked är lång. En annan förklaring kan vara att det för ett flertal organisationer finns få incitament att söka EU-bidrag eftersom de årligen får bidrag för sin projekt- och informationsverksamhet från Sidas anslag.

Sida skall underlätta för enskilda organisationer att söka EU-bidrag

Sida har av regeringen fått i uppdrag att underlätta för svenska enskilda organisationer att söka EU-bidrag. Inom ramen för sitt uppdrag har Sida bl.a. finansierat ett EU-projekt som initierades och genomfördes av Forum Syd. Vidare har Sida under två perioder finansierat en tjänst, s.k. nationell expert, vid kommissionen. Sida har även erbjudit sig att tillämpa ett flexibelt system för de organisationer som behöver ansöka om extra Sidamedel för att klara av de medfinansieringskrav som EU ställer.

Ingen samlad bild av EU-bidragen till svenska enskilda organisationer

Revisorerna konstaterar att det har varit svårt att få fram en bild över hur mycket EU-bidrag svenska enskilda organisationer totalt har beviljats samt vilka organisationer som har fått bidrag från olika anslag. De sammanställningar som finns är inte heltäckande. Trots att Sida har haft ett särskilt uppdrag att underlätta för enskilda organisationer har Sida inte gjort någon sammanställning över i vilken utsträckning enskilda organisationer har beviljats EU-bidrag. Revisorerna konstaterar att varken Sida eller Utrikesdepartementet har haft någon sådan sammanställning som underlag för att bedöma effekterna av de insatser Sida har utfört inom ramen för sitt uppdrag.

Efter inträdet i Europeiska unionen har svenska företag och konsulter fått tillgång till en ny marknad i form av EU:s biståndsverksamhet. Det har varit svårt att få fram information om hur svenska företag och institutioner har lyckats i konkurrensen vad gäller kommissionens upphandlingar inom biståndsområdet. Den tillgängliga statistiken är bristfällig. Det har inte gått att få fram statistik över upphandlingarna inom alla biståndsprogram. Den statistik som finns gäller för olika tidsperioder och är inte fullt jämförbar.

Den allmänna bedömningen utifrån intervjuer med företrädare i såväl Bryssel som Stockholm är att svenska företag och institutioner har varit relativt dåligt representerade i kommissionens upphandlingar. Den statistik som revisorererna har fått tillgång till (rörande PHARE- och TACIS-programmen) bekräftar att svenska företag i relativt liten utsträckning har tecknat kontrakt med kommissionen i samband med upphandlingar av varor och tjänster inom biståndsområdet. Vidare framgår att finska företag har lyckats bättre i kommissionens upphandlingar inom ramen för PHARE- och TACIS-programmen.

Oklar ansvarsfördelning för exportfrämjande

Det statliga exportfrämjandet utförs av många olika aktörer. Vad gäller EU:s upphandlingar inom biståndsområdet har projektexportsekretariatet (PES), Exportrådet och Svenska representationen en viktig främjande roll. Av Sidas instruktion framgår också att myndigheten har ett allmänt ansvar för att främja medverkan av svenska organisationer, institutioner och företag i utvecklingssamarbetet. Det har framkommit att projektexportsekretariatet, Exportrådet och Svenska representationen har likartade uppgifter. Det förefaller vara oklart hur ansvaret för den projektexportfrämjande verksamheten skall fördelas.

Projektexportsekretariatet har haft ett allmänt utformat uppdrag att främja utnyttjandet av svenska varor och tjänster. Av den utvärdering som presenterades år 1997 framgår att sekretariatets verksamhet i vissa avseenden har varit oklar samt att sekretariatet kunde ha gjort mer vad gäller projektbevakning. Samtidigt framgår att projektexportsekretariatet har haft problem med lokaler och personal. Det förefaller som om sekretariatet inte har haft erforderliga resurser för att utföra sina uppgifter.

Allmänna utgångspunkter

Riksdagens revisorers granskning av utvecklingssamarbetet har inriktats på frågor om hur biståndet styrs, genomförs, samordnas och följs upp. Granskningen har särskilt omfattat två verksamhetsområden, förvaltningsstöd och utvecklingssamarbete genom enskilda organisationer. Därutöver har samordningsfrågor mellan svenska insatser och EU:s biståndsinsatser studerats.

Inledningsvis kan revisorerna konstatera att det är svårt att bedöma effekterna av de svenska biståndsinsatserna utifrån de allmänna mål riksdag och regering lagt fast för det bilaterala utvecklingssamarbetet. En svårighet ligger också i problemet att kunna isolera effekterna av just de svenska insatserna i förhållande till andra insatser. Effekter av genomförda insatser påverkas även av en rad faktorer som på förhand kan vara svåra att överblicka som exempelvis den politiska utvecklingen i ett land.

Ytterligare en svårighet hör samman med problemet att förena målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå och att samtidigt uppvisa en hög effektivitet på kort sikt. Snabba och konkreta resultat är lättast att uppvisa i länder och sektorer där svårigheterna inte är så stora och inte heller behoven. Detta anges ofta som biståndets paradox, dvs. biståndet är minst effektivt där det behövs mest. Det fungerar bäst där det behövs minst.

Mot bakgrund av det ovan sagda blir betydelsen av att utveckla formerna för styrning, uppföljning och utvärdering än mer betydelsefulla. Samordning av insatser från olika givare är av stor betydelse för att undvika att projekt överlappar varandra och att biståndet splittras på en stor mängd projekt och givare. Här blir frågan om ändrade förutsättningar för samordning av biståndet genom det svenska medlemskapet i EU särskilt intressant.

Styrning och anslagstilldelning

Riksdagen fattar beslut om de övergripande målen för utvecklingssamarbetet, om de ekonomiska ramarna samt om verksamhets- och finansieringsformerna. Styrning av Sida utövas av regeringen utifrån de ramar riksdagen har lagt fast.

Regeringen fattar beslut om verksamhetsmål för en myndighets ansvarsområde. Dessa mål skall vara uppföljningsbara samt ge uttryck för de ambitioner regeringen har för myndigheten under den tidsperiod som anges. Riksdagen har ett ansvar att följa upp att målen för verksamheten uppnås. I granskningen har Riksdagens revisorer konstaterat att de verksamhetsmål som angivits i regleringsbrevet för det bilaterala utvecklingssamarbetet är allmänna främjande- och inriktningsmål. Enligt revisorerna är det svårt att utifrån dessa mål följa upp, mäta effekter och utvärdera verksamheten. Inom ramen för den ordinarie budgetprocessen har inte nedbrutna och kvantifierbara mål angivits. Detta medför att regeringens resultatbedömning av såväl

Olika styrinstrument

I kapitel 4 konstaterar revisorerna att det svenska utvecklingssamarbetet styrs på flera sätt, dels genom den ordinarie ettåriga budgetprocessen, dels genom den s.k. landstrategiprocessen. Regeringen har angett att den fleråriga landstrategiprocessen är att betrakta som det viktigaste styrinstrumentet. Processerna skiljer sig åt, bl.a. vad gäller formerna för återrapportering. Sidas formella återrapportering görs i årsredovisningen. Landstrategiprocessen är däremot flerårig (oftast treårig) där insatserna redovisas vart tredje år i resultatanalyser.

Revisorerna har uppmärksammat att regeringens efterfrågan på resultatinformation från Sida är stor. Revisorerna vill framhålla regeringens ansvar för att myndigheterna inte skall lägga ned resurser på att redovisa information som inte används. Regeringen har ett ansvar att i regleringsbrev till myndigheterna endast efterfråga information som kan förväntas besvara grundläggande frågor om hur väl myndigheterna utför sina uppgifter. Därmed blir regeringens roll som beställare av information avgörande.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen tydliggör kopplingen mellan de instrument som står till förfogande i styrningen av utvecklingssamarbetet. Detta inkluderar frågan om regleringsbrevets roll och verksamhetsgrenarnas betydelse i styrningsprocessen. Regeringen bör utveckla formerna för hur resultatet av biståndsinsatserna skall återrapporteras. Enligt revisorernas mening medför detta att regeringen utvecklar ett system för styrning av utvecklingssamarbetet som bör tillgodose såväl regeringens som Sidas önskemål om formerna för återrapportering. Detta inkluderar frågan om hur resultatanalyser inom landstrategiprocessen lämpligen skall avrapporteras. Regeringens återrapporteringskrav i regleringsbrevet bör begränsas till grundläggande resultatinformation för att besvara frågor om hur väl Sida genomfört sina uppgifter. Revisorerna välkomnar att Utrikesdepartementet avser att bygga upp tidsserier med utvalda resultatindikatorer. Om regeringen för sin redovisning till riksdagen behöver särskild information bör även detta efterfrågas i regleringsbrevet.

Behov av analyser

Under perioden 1991/1992–1997 har en förhållandevis god överensstämmelse funnits mellan årligt anvisade anslag och nettoutgifter per år, vilket visar att verksamheten har varit relativt jämn över tiden.

De sammanlagda reservationerna på anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete har under de senaste tio åren uppgått till ca 30 % av disponibla medel (ingående reservationer och anvisat anslag). I granskningen har revisorerna noterat att reservationerna mellan åren 1996 och 1997 minskade i absoluta tal men för de två aktuella budgetåren uppgick till drygt 30 % av disponibla

medel. För år 1998 påverkades Sidas anslagsutnyttjande av den restriktion för verksamhetsområdet som regeringen aviserade i budgetförslaget för år 1999.

Revisorerna har konstaterat att det med rådande anslagskonstruktion inom utvecklingssamarbetet är svårt att ange och uppskatta vad som skall betecknas som intecknade respektive ointecknade reservationer. Sida kan ingå överenskommelser som innebär att utfästelser får göras motsvarande flera gånger det belopp som anvisats för ett visst år. Dessa utfästelser betraktas som intecknade reservationer även om projekterade insatser sedan kraftigt försenas eller inte alls blir av. Delposten Ekonomiska reformer, som främst avser betalningsbalansstöd och skuldlättnader, uppvisade den högsta andelen ointecknade reservationer. Trots att de ointecknade reservationerna ökade mellan åren 1996 och 1997, mer än fördubblades anslaget för delposten budgetåret 1998, mot bakgrund av att regeringen bedömde att utbetalningarna under andra halvåret 1997 kraftigt skulle öka. För år 1998 har regeringen dock bedömt att reservationerna har minskat betydligt.

Genom att utbetalningstakten i biståndsprojekten ofta är lägre än vad som har överenskommit i avtal, stämmer sällan prognoserna med utfallet. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att identifiera svaga punkter i prognoserna och för att utveckla bättre prognosinstrument. Riksdagens revisorer noterar att Utrikesdepartementet ställt sig positivt till inrättandet av en prognosgrupp rörande internationellt utvecklingssamarbete.

Revisorerna har konstaterat att det inte finns någon enkel förklaring eller något entydigt mönster till uppkomna reservationer. Förklaringar som har angetts är på en generell nivå. Som orsak till uppkomsten av reservationer har såväl Utrikesdepartementet som Sida uppgett att biståndet har ändrat inriktning, från kapitalkrävande infrastruktursatsningar till kunskapsöverföring som är mindre kapitalkrävande. Andra förklaringar är som redan nämnts att förseningar uppstår i projekten på grund av en rad på förhand svårbedömda faktorer som exempelvis den politiska utvecklingen i ett mottagarland.

En genomgång av redovisningen av reservationsläget i Sidas årsredovisning ger vid handen att flera olika förklaringar ges, ofta utan närmare analys. Som skäl till ökade reservationer anges relativt ofta just förseningar. Andra förklaringar uppges bl.a. vara mottagarlandets svåra situation, dålig absorptionsförmåga, det osäkra planeringsläget och givartäthet. I de fall reservationerna minskar anges detta bl.a. bero på ökad effektivitet i genomförandet av insatserna. Enligt Riksdagens revisorer förefaller det även finnas ett visst samband mellan förvaltningens storlek och reservationernas omfattning. Det medför att personalminskningar med minskad planeringskapacitet som följd tenderar att öka reservationerna. Antalet anställda vid Sida minskade under perioden 1995–1997. Dessa olika samband kräver enligt revisorerna en närmare analys.

Ett arbete för att minska reservationerna har inletts sedan ett par år tillbaka. Revisorerna föreslår dock att regeringen ytterligare analyserar orsakerna till

såväl ökade som minskade reservationer. Enligt revisorernas mening är det viktigt att analysen visar hur utvecklingen kan förklaras av Sidas agerande alternativt av faktorer i myndighetens omvärld. Enligt revisorerna bör ett sådant arbete noggrant följas och återkommande rapporteras till riksdagen.

En förutsättning för att kunna bedöma reservationernas omfattning och orsaker är att det går att följa utvecklingen på projektnivå. I kapitel 6 redogörs för granskningen av förvaltningsstödet. Revisorerna har framhållit svårigheten att på ett enkelt sätt få svar på hur mycket som budgeterats för respektive projekt liksom hur mycket som utbetalats. Härigenom försvåras möjligheterna att följa reservationernas omfattning och utveckling. En förbättrad finansiell uppföljning på projektnivå är enligt Riksdagens revisorers mening en förutsättning för att följa reservationernas utveckling på en aggregerad nivå. Revisorerna utgår från att Sida utvecklar formerna för finansiell uppföljning på projektnivå.

Information till riksdagen

Ett väsentligt inslag i mål- och resultatstyrningen av den statliga verksamheten är att riksdagen får god och relevant information. Av granskningen framgår att regeringens information rörande reservationsläget för det bilaterala utvecklingssamarbetet för åren 1997 och 1998 var bristfällig. Redovisningen av reservationerna för år 1999 har förbättrats. Enligt revisorernas mening utgör redovisningen av reservationerna grundläggande resultatinformation som årligen bör redovisas till riksdagen så att riksdagen skall kunna bedöma hur stora medel som är disponibla. Regeringens resultatinformation bör därför årligen innehålla uppgifter om reservationernas totala omfattning och utveckling samt in-tecknade och oin-tecknade reservationer. En återkommande likartad redovisning är också en förutsättning för att jämförelser av förändringar mellan åren skall kunna göras.

Regeringens redovisning till riksdagen görs bl.a. över verksamhetsgrenar. För att sådan redovisning skall vara ändamålsenlig bör samtliga insatser som faller under en viss verksamhetsgren redovisas. Exempelvis har det av granskningen framgått att redovisningen rörande insatser genom enskilda organisationer inte är samlad. Biståndet genom enskilda organisationer finansieras i dag från flera olika anslag. Trots att enskilda organisationer bedöms vara en viktig kanal är det svårt att utifrån Sidas och regeringens resultatinformation få en helhetsbild av hur mycket som kanaliseras genom enskilda organisationer. Därmed har riksdagen inte möjlighet att bedöma den totala omfattningen av bistånd som kanaliseras på detta sätt. Riksdagens revisorer föreslår att regeringen i den årliga rapporteringen till riksdagen ger en mer samlad bild av utvecklingssamarbetets omfattning inom skilda verksamhetsgrenar.

Omprövning av anslagsstrukturen

Medel för utvecklingssamarbetet anvisas genom ett reservationsanslag för biståndsverksamhet. För år 1998 anslags drygt 10 miljarder kronor, där drygt

7 miljarder avsåg det bilaterala biståndet. Medel för biståndsförvaltningen anslås via ett ramanslag. Anslaget för förvaltningsändamål uppgick för år 1998 till drygt 400 miljoner kronor.

I kapitel 5 finns en redogörelse för den försöksvisa finansieringen av tillfälliga förordnanden i fält som belastar reservationsanslaget. Som exempel kan nämnas att hela Sidas del av biståndsbassaden i Pretoria finansieras genom reservationsanslaget. Regeringen har genom tidigare beslut givit denna möjlighet. Riksdagens revisorer har i granskningen ifrågasatt att Sida givits möjlighet att via reservationsanslaget finansiera vissa administrativa förordnanden i fält. Dessa förordnanden är att hänföra till förvaltningsuppgifter som därmed borde belasta anslaget för förvaltning. Revisorerna har dock förståelse för att det ibland kan finnas skäl att även använda sakanslag för vissa administrativa uppgifter. Revisorerna har även funnit brister i den rapportering Sida har gjort. Detta har inneburit att regeringen i anslutning till budgetberedningarna för åren 1998 och 1999 inte prövat om storleken på Sidas ramanslag för förvaltning borde ha påverkats av försöksverksamheten.

Gränserna för vilka kostnader inom utvecklingssamarbetet som skall belasta reservations- respektive ramanslaget är oklara. Revisorerna anser att om det skall vara ändamålsenligt med rådande anslagsmodell inom det bilaterala utvecklingssamarbetet bör en renodling mellan förvaltning och sakverksamhet göras. Detta förutsätter att regeringen utarbetar klara riktlinjer för när respektive anslagstyp skall belastas. I budgetpropositionen för år 1999 har regeringen aviserat att man inför budgetåret 2000 vill se över anslagskonstruktionen i samband med att försöksverksamheten med sakanslagsfinansierade tjänster i fält löper ut år 1999.

Sidas anslagssparande har trots genomförda besparingskrav och personalminskningar ökat. År 1997 uppgick sparandet till drygt 30 % av ramanslaget. Sida har redovisat att man planerar att utnyttja sparandet till kompetens- och kapacitetsutveckling. Regeringen har i budgetförslaget för år 1999 antagit att anslagssparandet kommer att minska med ca 15–20 miljoner kronor årligen. Riksdagens revisorer utgår från att regeringen i kommande budgetförslag återkommer till riksdagen med en redovisning av Sidas anslagssparande.

I propositionen om statsbudget (prop. 1995/96:220) har regeringen angivit att det skulle vara möjligt att för ytterligare några stora förvaltningsområden övergå från att använda reservationsanslag till att i stället använda ramanslag (som visserligen kan omfatta många åtaganden under flera år, men där den samlade volymen är någorlunda konstant). Ramanslagets spar- och kreditmöjligheter skulle i de flesta fall räcka för att fänga upp de förskjutningar i utgifter mellan olika år som normalt förekommer. Enligt vad revisorerna erfarit visar en genomgång av anslagstilldelningen för utvecklingssamarbete på en relativt god överensstämmelse mellan årliga anvisade medel och gjorda nettoutbetalningar (se kap. 5, figur 2).

Revisorerna föreslår att regeringen snarast genomför en total översyn av anslagsstrukturen för utvecklingssamarbetet. En sådan översyn bör innehålla en förutsättningslös prövning av möjligheten att låta kostnader för såväl

förvaltning som sakverksamhet inom utvecklingssamarbetet belasta ramanslag. Inom flera stora förvaltningsområden såsom arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringsområdet tillämpas redan ramanslag för både förvaltning och sakverksamhet. Motivet till att låta medel för utvecklingssamarbetets sakverksamhet anvisas genom ett ramanslag är i första hand svårigheterna att hantera de omfattande reservationerna på reservationsanslaget för biståndsverksamhet. Åtaganden skulle härvid fastställas genom bemyndigande som riksdagen ger regeringen och anslag anvisas först när det faktiska behovet av medel föreligger. Gränserna mellan kostnader för förvaltning respektive sakverksamhet behöver klargöras. Ett sådant arbete har inletts genom att regeringen har givit Sida i uppdrag att utveckla metoder för att fördela förvaltningskostnader mellan verksamhetsgrenar och redovisa administrationskostnader, oavsett finansiering från förvaltnings- eller sakanslag.

Beredning och genomförande

Riksdagens revisorer har granskat Sidas förvaltningsstöd. I kapitel 6 redovisas gjorda iakttagelser utifrån genomförda fallstudier. Revisorernas överväganden och förslag rörande beredning och genomförande av insatser bygger i huvudsak på iakttagelser utifrån dessa fallstudier. Fallstudierna redovisas i sin helhet i bilaga 2.

Förbättrad projektdokumentation

En förutsättning för att en organisation skall kunna tillvarata det s.k. institutionella minnet är att behovet av en god och systematiserad dokumentation, som underlättar uppföljning, kan tillgodoses. Stora variationer i projektdokumentationen minskar förutsättningarna för att kunna bedriva uppföljnings- och utvärderingsarbete. De granskade projekten har bytt handläggare ofta. En hög personalrörlighet som leder till täta handlägggarbyten ställer höga krav på en god dokumentation för att nya handläggare skall kunna sätta sig in i det nya ärendet. Täta handlägggarbyten riskerar annars att leda till att kunskap inte förs vidare, att kontinuiteten i arbetet försvåras samt att kostnaderna för inläring blir höga.

Inom Sida finns utarbetade rekommendationer för hur projektakterna skall utformas. Riksdagens revisorer har vid en genomgång av den befintliga projektdokumentationen för de sex utvalda projekten funnit att dokumentationen i flera avseenden kan förbättras. Den nuvarande dokumentationen är svåröverskådlig genom att den inte är systematiserad på ett för projekten likartat sätt. All information finns inte heller samlad. Exempelvis har inte någon finansiell uppföljning kunnat göras utifrån tillgänglig projektdokumentation. I flera projektakter saknas även redovisning av resultaten från gjorda uppföljningar och årliga projektgenomgångar.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ger Sida i uppdrag att förbättra projektdokumentationen. En sådan dokumentation bör vara systematisk och utformad på ett likartat sätt. Vidare bör dokumentationen bl.a. innehålla

Översyn av Sidas konsultmedverkan

Lagen om offentlig upphandling (LOU) avser inte upphandling inom ramen för biståndet, vilket anges i en särskild undantagsbestämmelse. Sida är dock skyldigt att iaktta verksamhetsförordningens övergripande krav på kostnadseffektivitet och de allmänna kraven på en objektiv och opartisk handläggning. I en upphandlingspolicy har Sida slagit fast att myndighetens upphandling skall spegla "LOU:s anda" där de grundläggande reglerna gällande iakttagande av konkurrens, affärsmässighet och opartiskhet vid upphandling skall gälla. Detta gäller även upphandling av konsulter för förvaltningsstöd.

Samtliga myndighetskonsulter i fallstudierna har upphandlats genom att Sida har vänt sig till en anbudsgivare. Därefter har Sida och myndigheten förhandlat om villkoren. Inom Sida finns ett förslag till en förnyad upphandlingspolicy. Här har det institutionella samarbetet undantagits från gällande krav på upphandling i konkurrens. Enligt revisorerna kan detta betraktas som en rimlig ordning eftersom någon konkurrens vid upphandling av myndigheter i egentlig mening inte kan etableras. Detta får dock inte innebära något avsteg från kraven på affärsmässighet. Revisorerna har också konstaterat att Sida i hög grad är beroende av statliga myndigheter som konsulter inom förvaltningsbiståndet, vilket ställer krav på att kontinuitet och viss volym på myndigheternas konsultverksamhet kan garanteras och upprätthållas framöver.

De privata konsultbolagen i fallstudierna har upphandlats genom ett anbuds-förfarande. I fallstudierna finns dock exempel på att en privat konsult har direktupphandlats till en kostnad av 800 000 kr, trots att Sida har angivit 200 000 kr som gränsvärde för en direktupphandling. Som skäl har angivits konsultens tidigare engagemang och breda kunskap om verksamheten samt mottagarlandets förtroende för konsulten. Liknande iakttagelser har även gjorts i en konsultstudie rörande Sidas utvärderingsrapporter, genomförd på uppdrag av Sidas utvärderingssekreteriat. I studien konstaterades att utvärderare bara undantagsvis upphandlas genom anbudsgivning trots att många utvärderingar överskred nämnda gränsvärde.

I fallstudierna förekommer exempel på att Sida använder s.k. närkonsulter, dvs. konsulter som används för att få hjälp med arbetsuppgifter som åvilar Sida. Sådana konsulter har anlitats dels för att bistå vid års- och sektor-genomgångar dels för att löpande bedöma och kommentera projekt och förslag till nya projektplaner.

Riksdag och regering har uttalat att Sida inte bör upphandla konsulter för genomförande av arbetsuppgifter av myndighetskaraktär. Riksdagens revisorer fann i sin tidigare granskning (1991) av effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd att närkonsulter i viss utsträckning utförde just sådana arbetsuppgifter. Revisorerna anser att det är svårt att finna en entydig definition av vad som skall avses med arbetsuppgifter av myndighetskarak-

tär. Enligt revisorerna bör man dock betrakta löpande uppföljning av specifika projekt som myndighetsuppgift som därmed borde rymmas inom Sidas egen kompetens. Denna form av konsultutnyttjande medför att Sida inte utvecklar sin egen kompetens utan i hög grad blir beroende av de upphandlade konsulterna för att löpande följa upp projekten.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ser över formerna för konsultmedverkan inom Sidas verksamhet. En sådan översyn bör kopplas samman med frågor om vilken kompetens som bör rymmas inom ramen för en myndighets egen organisation. Avvägningen mellan att tillgodose behovet av att upphandla i konkurrens, bredda resursbasen och samtidigt beakta behovet av god kompetens och kvalitet är exempel på ytterligare frågor som bör belysas i en sådan översyn.

Former för att avsluta projekt

Formerna för hur ett projekt skall avslutas skiljer sig åt mellan olika projekt. En allmän uppfattning bland intervjuade handläggare på Sida är att det är lättare att påbörja ett projekt än att avsluta det. Det är svårt att finna mått på och därmed veta när ett projekt uppnått avsett resultat. Detta leder till problem att bedöma när en insats lämpligen bör avslutas. I bland måste ett projekt även avslutas mer eller mindre oplanerat exempelvis på grund av att en politiskt instabil situation har uppkommit i ett mottagarland. Erfarenheterna av och formerna för att avsluta projekt är i liten utsträckning dokumenterade.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ger Sida i uppdrag att utveckla former för när och hur biståndsprojekt skall avslutas. Revisorerna utgår från att en omfattande kunskapsbas från redan avslutade projekt finns att tillgå vid Sida.

Uppföljning, kontroll och utvärdering

Inom ramen för det svenska utvecklingssamarbetet finns ett utarbetat system för uppföljning, kontroll och utvärdering. Återkoppling av resultat och effekter är viktiga inslag för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande och god kvalitet i de insatser som genomförs. Riksdagens revisorer har granskat formerna för att följa upp, kontrollera och utvärdera svenska biståndsinsatser. De överväganden och förslag som presenteras nedan baseras framför allt på de iakttagelser som revisorerna har gjort i kapitel 4 om styrning och utvärdering samt i kapitel 7 om biståndet genom enskilda organisationer.

God intern kontroll hos ramorganisationerna

Ungefär 20 % av de bilaterala biståndsmedlen kanaliseras via enskilda organisationer. Från att tidigare ha beviljat medel per projekt till ett stort antal organisationer har Sida övergått till att ingå samarbetsavtal med s.k. ramorganisationer. Organisationerna planerar och genomför själva sina projekt inom ramen för en given budget. Successivt har även alltmer ansvar för bedömning, uppföljning och kontroll lagts över på ramorganisationer och

underorganisationer. Ramorganisationerna ansvarar för att gentemot Sida redovisa och rapportera om den Sidafinansierade verksamheten. Det förutsätts att de organisationer som beviljas Sidamedel har goda uppföljnings- och kontrollrutiner. I granskningen har Riksdagens revisorer låtit auktoriserade revisorer göra en särskild bedömning av de interna rutinerna hos fem ramorganisationer och fem underorganisationer. Revisorererna noterar med tillfredsställelse att de organisationer som ingick i granskningen bedömdes ha ändamålsenliga rutiner och god intern kontroll. Revisorererna förutsätter att de brister som framkommit – bl.a. vad gäller dokumentationen av beredning av ansökningar samt uppföljning och utvärdering av projekt – åtgärdas.

Omprövning av samarbetet med ramorganisationerna

Sida har ett nära samarbete med ett antal ramorganisationer. Den nuvarande sammansättningen av ramorganisationer har inte ändrats i nämnvärd utsträckning och fördelningen av medel mellan organisationerna har i stort sett varit densamma under flera år. Frågor om urval av ramorganisationer och fördelning av medel har, enligt vad revisorererna erfarit, inte varit föremål för en förutsättningslös bedömning eller omprövning. Det nuvarande urvalet av samarbetsorganisationer, liksom fördelningen av medel organisationerna sinsemellan, förefaller snarare vara godtyckligt och historiskt än baserade på en övergripande bedömning av effektivitet och resultat. Sida låter visserligen genomföra s.k. kapacitetsstudier och systemrevision för att bedöma ramorganisationernas biståndsförmåga och tillförlitligheten i organisationernas interna rutiner. Revisorererna menar att sådana studier utgör goda underlag för Sidas bedömningar av samarbetet med enskilda organisationer. Enligt revisorerernas bedömning är det dock inte möjligt att använda dessa studier för att göra jämförelser mellan organisationerna. De nuvarande formerna för att genomföra sådana studier innebär nämligen att det tar minst fem år innan samtliga ramorganisationer har varit föremål för en bedömning. Revisorererna föreslår därför att regeringen ger Sida i uppdrag att göra en samlad bedömning av samtliga ramorganisationer som Sida samarbetar med. Resultaten av en sådan studie skulle kunna användas för att pröva om dagens urval av samarbetsorganisationer samt den relativa fördelningen av medel är ändamålsenliga.

Utvärderingar på flera nivåer

Behovet av utvärderingar av utvecklingssamarbetet kan ses utifrån flera olika perspektiv. Utvärderingar skall dels tillgodose exempelvis biståndsorganisationens behov av lärande, dels utgöra en grund för redovisning och bedömning av uppnådda resultat. Att utvärdera genomförda insatser är också en betydelsefull del av den resultatorienterade styrningen av utvecklingssamarbetet. Därtill bör givetvis även mottagarlandets ansvar för och behov av att utvärderingar av biståndsinsatser genomförs tillfogas. De olika perspektiven är avgörande för vad som skall utvärderas och hur detta lämpligen bör göras. Det reser även frågor om för vem och i vilket syfte en utvärdering skall genomföras.

Enligt Riksdagens revisorer bör utvärderingar av projekt och program i lärandesyfte i första hand genomföras inom biståndsorganisationen med hjälp av utvärderare som är fristående från projekten. Detta är i linje med de utvärderingar som Sidas avdelningar redan i dag genomför. Revisorerna vill i detta sammanhang understryka behovet av en bättre återkoppling av erfarenheter och spridning av utvärderingsresultatet till en bredare krets inom Sida samt till intressenter och mottagarlandet än vad som nu görs.

Revisorerna vill även understryka ett fortsatt behov av den form av mer strategiska utvärderingar som genomförs inom Sidas utvärderingssektariat (UTV) i syfte att ta fram ett bättre beslutsunderlag för biståndsverksamheten. UTV har i förhållande till Sidas operativa verksamhet en relativt oberoende ställning, placerad direkt under Sidas styrelse.

Revisorerna har konstaterat att regeringen under senare år i begränsad omfattning har anlitat de organ som har till uppgift att granska verksamhet inom det statliga området för att utvärdera det svenska utvecklingssamarbetet. Exempelvis har Statskontoret inte sedan år 1994 haft något regeringsuppdrag på biståndsområdet. Även kommittéväsendet har under senare delen av 1990-talet i liten utsträckning nyttjats för att utvärdera det svenska utvecklingssamarbetet.

Enligt Riksdagens revisorer finns behov av ytterligare en utvärderingsnivå för att bedöma och redovisa resultatet av utvecklingssamarbetet. Denna nivå behövs för att stärka riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag. Sådana utvärderingsinsatser behövs förutom den utvärderingsverksamhet som i dag genomförs på olika nivåer inom Sida. Enligt Riksdagens revisorers mening har inte Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI) inom Utrikesdepartementet fyllt denna funktion. EGDI har mer en policyskapande roll.

I sammanhanget kan en jämförelse göras med utvärdering inom andra verksamhetsområden som i likhet med utvecklingssamarbetet innebär stora offentliga utgifter. Som exempel kan nämnas att inom arbetsmarknadspolitiken inrättades år 1997 ett oberoende institut för utvärdering av arbetsmarknadspolitiken, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Regeringen har angett att institutets arbete ligger i linje med riksdagens behov av kunskap om åtgärdernas effekter. Ytterligare ett exempel är det av riksdagen nyligen fattade beslutet om att inrätta Jordbruks- och livsmedelsekonomiska institutet (JLI). Miljö- och jordbruksutskottet har angett (bet. 1998/99: MJU1) att ett avgörande skäl till att utveckla kompetens rörande ekonomiska analyser inom området är att jordbruket tar i anspråk såväl finansiella som reala resurser av en sådan omfattning att det från ett samhällsekonomiskt perspektiv är nödvändigt att bedöma hur effektivt resurserna används.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen i ökad omfattning utnyttjar de organ som har till uppgift att granska och utvärdera effektiviteten i statliga insatser i syfte att förbättra regeringens beslutsunderlag, t.ex. Statskontoret. Vidare föreslår revisorerna att regeringen ser över möjligheterna att inrätta ett oberoende utvärderingsinstitut med forskningsanknytning inom bistånds-

området. Ett skäl till detta är att utvecklingsarbetet innebär stora offentliga utgifter. Ytterligare ett skäl är att stärka riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag. Tyngdpunkten i en sådan verksamhet bör ligga på utvärdering av utvecklingsarbetets ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet samt verksamhetens kvalitet. Verksamheten bör ses som ett komplement till de utvärderingar som genomförs inom Sidas verksamhet samt de utvärderingar som kan genomföras av de gransknings- och utvärderingsorgan som redan i dag står till regeringens förfogande.

Samarbete och samordning med EU

Genom inträdet i Europeiska unionen har Sverige fått tillgång till en ny samarbetsform inom utvecklingsarbetet. Sverige har möjlighet att på olika sätt påverka utformningen och genomförandet av EU:s utvecklingsarbete. Inom ramen för samarbetet ingår även att öka samordningen mellan EU:s och medlemsstaternas biståndspolitik. Efter inträdet i EU har svenska enskilda organisationer fått nya möjligheter att finansiera delar av sin verksamhet med bidrag från EU:s biståndsbudget. Vidare har svenska företag och konsulter fått tillgång till en ny marknad i form av EU:s biståndsverksamhet. I granskningen har revisorerna särskilt uppmärksammat frågor rörande samordning, EU:s samarbete med enskilda organisationer samt kommissionens upphandlingar inom biståndsområdet. Revisorernas överväganden baseras på iakttagelserna i kapitel 8.

Riktlinjer för att förbättra samordningen

EU:s system för att hantera biståndsfrågor är omfattande och uppdelat på flera olika instanser. Från svensk sida har man pekat på brister i hanteringen bl.a. vad gäller uppföljning och utvärdering samt användningen av analyser och landstrategier. Vidare har man från svensk sida i olika sammanhang pekat på bristen på samordning mellan EU och medlemsstaterna. Enligt vad Riksdagens revisorer har erfarit har det t.ex. vid upprepade tillfällen förekommit att förslag till EU-projekt har visat sig kollidera med eller överlappa svenska eller andra länders insatser.

En viktig förutsättning för att samordningen skall fungera är, enligt revisorernas bedömning, att det finns utarbetade kanaler för utbyte av information om planerade och genomförda insatser. Kommissionen och Europeiska revisionsrätten har riktat kritik mot medlemsstaternas ovilja att lämna information till kommissionen. Revisorerna har i granskningen konstaterat att Sida inte har något system för att löpande hålla sig informerat om vad EU gör på fältet och inte heller några rutiner för att systematiskt informera EU om svenska insatser. Ansvaret för informationsutbyte ligger framför allt på biståndsambassaderna. Sida har under 1998 utformat riktlinjer för ökad samordning med EU. Riktlinjerna innebär bl.a. att de svenska ambassaderna skall föregå med gott exempel och ta initiativ till samordning och utbyte av information. Enligt revisorernas mening är det viktigt att man även från svensk

sida bidrar till att underlätta samordningen. Under granskningen har det varit oklart vilken status Sidas riktlinjer skall ha. Revisorerna förutsätter att frågan om riktlinjernas status klargörs så att de tillämpas vid samtliga berörda ambassader i utlandet.

Svenska enskilda organisationer

Riksdag och regering har vid flera tillfällen betonat vikten av att svenska enskilda organisationer tar till vara möjligheterna till finansiering av insatser genom att söka bidrag från EU:s biståndsbudget. Av den statistik som revisorerna har fått tillgång till framgår dock att svenska enskilda organisationer beviljats relativt lite EU-bidrag jämfört med ett flertal andra EU-länder. Det är framför allt de stora och relativt resursstarka organisationerna som har sökt och beviljats bidrag. Omständligt och komplicerat ansökningsförfarande och långa väntetider för besked har lyfts fram som förklaringar till varför inte fler organisationer har sökt EU-stöd. Ytterligare en förklaring kan vara att incitamenten att gå igenom EU:s ansökningsprocess är få för de organisationer som årligen får bidrag från Sidas anslag. Enligt revisorernas bedömning borde det finnas utrymme för svenska enskilda organisationer att i större utsträckning finansiera delar av verksamheten med EU-bidrag.

Det är svårt att få fram en samlad bild över hur mycket EU-bidrag svenska enskilda organisationer totalt har beviljats. De sammanställningar som finns är inte heltäckande. Sida har av regeringen fått i uppdrag att underlätta för svenska enskilda organisationer att söka EU-bidrag. Varken Sida eller regeringen har dock haft något underlag för att bedöma effekterna av de insatser som Sida har utfört inom ramen för uppdraget. Revisorerna föreslår att regeringen tar initiativ till att få fram bättre och mer samlade underlag för att bedöma i vilken utsträckning svenska enskilda organisationer söker och beviljas EU-bidrag. Ett sådant underlag kan ligga till grund för bedömningar och beslut om ytterligare insatser.

Samlad funktion för att främja svenska företag

Europeiska unionen är en av världens största biståndsgivare. Kommissionen upphandlar i betydande omfattning såväl varor som tjänster för att genomföra olika biståndsinsatser. I vilken utsträckning svenska företag har lyckats i kommissionens upphandlingar inom biståndsområdet finns inte fastlagt. Det är svårt att få fram tillförlitlig statistik över hur svenska företag och konsulter har kunnat hävda sig i konkurrensen om EU:s upphandlingar. Enligt vad revisorerna har erfart i samband med intervjuer är den allmänna bedömningen att svenska företag och institutioner har varit relativt dåligt representerade i kommissionens upphandlingar. Tillgänglig statistik över kommissionens upphandlingar inom ramen för två biståndsprogram (PHARE och TACIS) bekräftar att svenska företag i relativt liten utsträckning har tecknat kontrakt med kommissionen. Av statistiken framgår att flera länder, däribland Finland, har haft större framgång i kommissionens upphandlingar. Enligt reviso-

ernas bedömning borde det finnas utrymme för svenska företag att i större utsträckning konkurrera om uppdrag och teckna avtal med kommissionen.

1998/99:RR9
Bilaga 1

Det finns flera statliga organ som har i uppgift att främja svensk export. Projektexportsekretariatet (PES), Exportrådet och Svenska representationen i Bryssel har en viktig roll bl.a. vad gäller att underlätta för svenska företag som konkurrerar om EU:s upphandlingar. I granskningen har framkommit att projektexportsekretariatet (PES), Exportrådet och Svenska representationen har snarlika uppgifter. Det är därmed oklart hur ansvaret för den projektexportfrämjande verksamheten när det gäller upphandlingar inom EU skall fördelas. Enligt revisorernas bedömning skulle ett system med en huvudansvarig aktör för information och statistik om EU:s upphandlingssystem underlätta för de företag som är intresserade av att delta i olika anbudsupphandlingar. God statistik är av stor vikt för att löpande kunna bedöma behovet av ytterligare insatser för att främja projektexporten. Revisorerna föreslår att regeringen klargör vilken instans som skall ha huvudansvaret för att främja svenska företags möjligheter att delta i EU:s upphandlingar.

Referenser

1998/99:RR9

Bilaga 1

- Albinson, F. & Åhlström, E. (1991) Solidaritet med statsbidrag. Översyn av biståndet genom enskilda organisationer
- Carlsson, Jerker m.fl. (1997) Using the Evaluation Tool, Sida Studies in Evaluation 97/1
- Ds 1995:6, ELMA, Åtgärder för att stärka resultatstyrningen, Finansdepartementet
- Eurostep & ICVA (1997) The Reality of Aid. An Independent Review of Development Cooperation 1997–1998
- Forum Syd (1997) Folkkrörelsernas bistånd. Årsbok 1996
- Forum Syd (1998) Folkkrörelsernas bistånd. Årsbok 1997
- Forum Syd/Salmonsson, Kristina (1998) Uppföljning av svenska organisationers erfarenheter från EU-finansiering av utvecklingsprojekt
- House of Lords (1993) Select Committee on the European Communities, Session 1992–93, 21st report, EC development aid
- Hårsmar, M. (1993) Enskilda organisationers biståndsförmåga. En sammanfattning av elva kapacitetsstudier
- Jones, Merick L. och Blunt, Peter (1998) Twinning as a method of capacity building. Konsultrapport, Sida 1998
- Lindebergs Revisionsbyrå AB (1998) Granskning av biståndet genom enskilda organisationer
- NGO Handbook 1998, Practical information for Development and emergency Aid to NGO:s in the European Union, Liaison Committee of Development NGO:s to the European Union
- Odi/Overseas Development Institute (1997) How European Aid Works. A Comparison of Management systems and Effectiveness
- Odi/Overseas Development Institute (1997) Understanding European Community Aid
- OECD/DAC (1996) Shaping the 21st Century, The Contribution of Development Co-operation
- OECD/DAC (1997) Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee
- Regeringskansliet, Finansdepartementet (1998) Regleringsbrev för 1999, En handledning för Regeringskansliet
- Ridell, R.C. m.fl. (1995) Overseas Development Institute, Sida Evaluation Report 1995/2, Promoting Development by Proxy. The Development Impact of Government Support to Swedish NGO:s.

Riksdagens revisorer, Analys och användning av resultat i Regeringskansliet, försl. 1997/98:RR7

Riksdagens revisorer, Budgeten som styrmedel, förstudie 1997/98:11

Riksdagens revisorer, Effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd, rapport 1990/91:6, försl. 1991/92:11

Riksdagens revisorer, Utrikesförvaltningen, försl. 1997/98:RR4

Riksrevisionsverket (1995) RRV 1995:40, Effektivare styrning

Riksrevisionsverket (1996) RRV 1996:67, Statliga insatser för att främja export för små och medelstora företag

Riksrevisionsverket (1997) RRV 1997:21, RRV:s årliga rapport 1997

Riksrevisionsverket (1998) RRV 1998:2 Ekonomiska administrativa bestämmelser för statlig verksamhet

Riksrevisionsverket (1998) RRV 1998:33, RRV:s Årliga rapport till regeringen 1998

SIDA (1993) Allmänna villkor för bidrag ur SIDA:s biståndsanslag till svenska organisationer

Sida (1998) Anvisningar för bidrag till enskilda organisationers utvecklingssamarbete med egeninsats

Sida (1997) Anvisningar för Sidas uppdrag att verka för god administration och att motverka korruption i utvecklingssamarbetet

Sida (1995) Att söka EU-bidrag för enskilda organisationers bistånds- & informationsprojekt

Sida, Budgetunderlag 1998

SIDA (1990) Handbok för SIDA, Upphandling av tjänster, 1990

Sida (1995) Policy för Sidas utvärderingsverksamhet, Sekretariatet för utvärdering och intern revision, 1995

SIDA (1990) Samverkan. SIDA:s bistånd genom folkrörelser, enskilda- och internationella organisationer

Sida (1996) Sidas användning av oberoende revision som instrument för styrning och kontroll, Internrevisionen 96/4

Sida (1998) Sidas bedömningsarbete under beredningsprocessen, Internrevisionen 98/1

Sida, Sida's evaluation plan, financial year 1998, Department for Evaluation and Internal Audit

Sida (1997) Sida vid sida – Ett program för global utveckling

Sida (1997) Så arbetar Sida, Sidas metoder i utvecklingssamarbetet

Sida (1997) Using the Evaluation Tool, Sida Studies in Evaluation 97/1

SOU 1990:17, Betänkande av biståndsorganisationsutredningen, Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd

SOU 1993:1, Styrning- och samarbetsformer inom biståndet, Betänkande av kommittén rörande styrnings- och samarbetsformer i biståndet

SOU 1994:19, Betänkande från Biståndsförvaltningsutredningen, Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning

SOU 1994:102, Betänkande av kommittén för analys av utvecklingssamarbete, Analys och utvärdering av bistånd

SOU 1996:14, Betänkande av Budgetlagsutredningen, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område

SOU 1997:57, Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, I medborgarnas tjänst

Tvedten I. et al. (1998) UD Evaluation Report 1.98 (Norway) Twinning for Development, Institutional Cooperation between Public Institutions in Norway and the South

Utrikesdepartementet (1995) Nr. 11, EU, Sverige och biståndet. Aktuellt i biståndspolitik

Utrikesdepartementet (1997) PES – utvärdering

Utrikesdepartementet (1996) Svensk strategi för EU:s utvecklingssamarbete.

Utrikesdepartementet (1994) Utredning om behov av kapacitet, kompetens och arbetsformer inom det svenska u-landssamarbetet vid ett EU-medlemskap. Rapport från en särskild utredningsgrupp

Wohlgemuth, Lennart, Bistånd på utvecklingens villkor, Nordiska Afrikainstitutet 1994

Sammanställning av reservationer

1998/99:RR9

Underbilaga 1

Sammanställning av reservationer på anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete (beloppen i miljoner kronor)¹

A 1.2 Bilateralt utvecklings- samarbete	År 1996 (18 mån)				År 1997 (12 mån) ¹			
	Anslag	Utg reserv.	Varav inteckn	Oin- teckn.	Anslag	Utg. reserv.	Varav inteckn.	Oin- teckn.
<i>Afrika</i>	2 475,0	1 114,0	1 114,0	0	1 540,0	957,0	957,0	0
Angola	210,0	33,0	33,0	0	140,0	15,0	15,0	0
Botswana	60,0	45,0	45,0	0	20,0	32,0	32,0	0
Eritrea	30,0	60,0	60,0	0	20,0	75,0	75,0	0
Etiopien	195,0	166,0	166,0	0	90,0	146,0	146,0	0
Guinea- Bissau	52,5	21,0	21,0	0	35,0	24,0	24,0	0
Kap Verde		1,0	1,0	0		0	0	0
Kenya	97,5	49,0	49,0	0	65,0	52,0	52,0	0
Lesotho		7,0	7,0	0		0	0	0
Moçambique	367,5	84,0	84,0	0	245,0	115,0	115,0	0
Namibia	112,5	59,0	59,0	0	75,0	60,0	60,0	0
Sydafrika	345,0	141,0	141,0	0	230,0	102,0	102,0	0
Tanzania	390,0	257,0	257,0	0	180,0	192,0	192,0	0
Uganda	142,5	38,0	38,0	0	95,0	28,0	28,0	0
Zambia	187,5	18,0	18,0	0	110,0	-11,0	-11,0	0
Zimbabwe	180,0	77,0	77,0	0	110,0	60,0	60,0	0
Regionala insaser/övrigt	105,0	58,0	58,0	0	125,0	67,0	67,0	0
<i>Asien</i>	1 402,5	578,0	578,0	0	867,0	399,0	399,0	0
Bangladesh	180,0	61,0	61,0	0	120,0	19,0	19,0	0
Indien	450,0	108,0	108,0	0	300,0	268,0	268,0	0
Kambodja	120,0	82,0	82,0	0	80,0	-4,0	-4,0	0
Laos	135,0	29,0	29,0	0	90,0	5,0	5,0	0
Sri Lanka	60,0	23,0	23,0	0	40,0	6,0	6,0	0
Vietnam	255,0	249,0	249,0	0	70,0	93,0	93,0	0
Västban- ken/Gaza	180,0	26,0	18,0	8,0	122,0	21,0	21,0	0
Regionala insatser/ övrigt	22,5	8,0	8,0	0	45,0	-9,0	-9,0	0,0
<i>Latinamerika</i>	750,0	429,0	429,0	0	380,0	267,0	267,0	0,0
Central- amerika	390,0	204,0	204,0	0	190,0	127,0	127,0	0,0
Nicaragua	180,0	151,0	151,0	0	80,0	111,0	111,0	0,0
Sydamerika	180,0	74,0	74,0	0	110,0	29,0	29,0	0,0

A 1.2 Bilateralt utvecklings- samarbete	År 1996 (18 mån)				År 1997 (12 mån) ¹⁾			
	Anslag	Utg. reserv.	Varav in- teckn.	Oin- teckn. .	Anslag	Utg. reserv.	Varav in- teckn.	Oin- teckn.
<i>Särskilda utvecklings- program</i>	1 557,5	562,0	354,0	208,0	965,0	434,0	248,0	186,0
Näringslivs- utveckling	172,50	123,0	115,0	8,0	80,0	47,0	47,0	0
Demokrati o mänskliga rättigheter	277,5	86,0	32,0	54,0	180,0	73,0	28,0	45,0
Kontrakt- fin.tekn samarb/ int kurser	562,5	160,0	103,0	57,0	290,0	140,0	67,0	73,0
Särskilda miljöinsatser	307,5	78,0	46,0	32,0	165,0	68,0	40,0	28,0
Program- utveckling	155	111,0	59,0	52,0	160,0	103,0	67,0	36,0
Rekr. o utb. av fältperso- nal/multil. experter	82,5	18,0	0,0	18,0	90,0	27,0	0	27,0
Krediter för utveckling	585,0	335,0	300,0	35,0	340,0	253,0	236,0	17,0
Forsknings- samarbete	600,0	211,0	116,0	95,0	320,0	93,0	93,0	0
Enskilda organisation- er	1 275,0	61,0	20,0	41,0	820,0	35,0	29,0	6,0
Humanitärt bistånd	1 500,0	211,0	117,0	94,0	1 034,5	241,0	86,0	155,0
Ekonomiska reformer	1 200,0	1239,0	527,0	712,0	200,0	998,0	215,0	783,0
Information	36,6	12,0	4,0	8,0	33,2	7,0	0	7,0
Bilateralt utvecklings- samarbete	11 381,6	4 752,0			6 499,7	3 684,0		

Källa Utrikesdepartementet och Sida

¹⁾ I tabellen anges de sammanlagda reservationerna för Utrikesdepartementet och Sida

²⁾ För år 1997 har beloppen för respektive anslagspost angivits efter regeringens beslut om indragning

Stöd till finansministeriet i Moçambique

Insats: Insatsen riktar sig till finansministeriet i Moçambique. Stödet som omfattar budgetprocess, internrevision och betalnings- och lönesystem inkluderar även stöd till uppbyggnad av ministeriets kapacitet för datorisering och internutbildning.

Syfte och inriktning: Projektet har som mål att förbättra budgetprocessen i syfte att ge möjligheter till en förbättrad politisk resursallokering samt att bygga upp kapaciteten för en bättre styrning, vilket inkluderar utvärdering av effekter av aktiviteter som omfattas av statsbudgeten.

Omfattning (i tid): Projektet inleddes år 1988. En utfasning av projektet beräknas ske år 2001.

Total kostnad: Under projektets första fas, 1988–1992, kostade projektet ca 7–10 miljoner kronor per år. Under projektets andra fas, från år 1993 t.o.m. år 1998, har projektet kostat 92,3 miljoner kronor.

Konsultinsatser: Privat konsultbolag åren 1988–1993, därefter Riksrevisionsverket.

Samarbetspartner i Moçambique: Finansministeriet.

Moçambique utgör ett av Sveriges programländer. I mitten av 1980-talet blev Moçambique medlem i Internationella valutafonden och Världsbanken. Sedan fredsavtalet undertecknades år 1992 pågår en omvälvande politisk och ekonomisk förändringsprocess. Landets ekonomi genomgår en omläggning från planekonomi till marknadsekonomi. Samtidigt är Moçambique ett av världens fattigaste och mest skuldsatta länder. Utlandsskulden uppgår till ca 5,5 miljarder US-dollar vilket motsvarar nära fyra gånger landets bruttonationalprodukt (BNP). Sverige har under de senaste åren givit ett betydande betalningsbalansstöd till Moçambique. Landets biståndsberoende är mycket omfattande. Biståndet beräknas utgöra 50–60 % av BNP.

Den av Sveriges regering senast fastställda och nu gällande landstrategin för Moçambique avser perioden åren 1996–2001. Huvudlinjerna i strategin är fattigdomsbekämpning och främjande av demokratisk utveckling. Stödet till energisektorn samt flertalet insatser inom undervisnings- och förvaltningsområdet planeras att avslutas år 1999.

Stöd till finansministeriet i Moçambique

Stödet till finansministeriet kan sägas bestå av två olika faser. Under projektets första period, mellan åren 1988 till 1992, befann sig Moçambique i en kris- och krigssituation som försvårade arbetet för de svenska biståndsinsatserna. Den andra perioden, från 1993 och framåt, kännetecknas av ett lugnare skede. Olika konsulter har varit ansvariga för att genomföra projektet under de två perioderna. Om inga skäl till en förlängning anses föreligga, inleds utfasningen av projektet år 2001.

År 1986 tog Moçambiques finansminister informella kontakter med Hollands och Sveriges regeringar och framförde behovet av stöd till den statliga finansiella sektorn. Dessförinnan hade Internationella Valutafonden och Världsbanken ställt krav på ekonomiska reformer i Moçambique. Från svensk sida togs kontakter med Världsbanken. Sverige underströk då betydelsen av att insatserna skulle medföra att Moçambiques egna möjligheter tillvaratogs, i stället för att mer eller mindre påtvinga landet insatser som var emot landets vilja.

För att bedöma möjligheterna för stöd till Moçambiques finansiella förvaltning, genomfördes våren 1987 en svensk-holländsk studie. Studien syftade bl.a. till att ge en allmän beskrivning och analys av systemet för finansiella frågor, lämna förslag till områden för kortare och längre insatser samt undersöka möjligheterna till stöd från olika biståndsgivare. Den svenska konsulten föreslog att SIDA²¹⁸ närmare borde utreda möjligheterna att utforma ett utvidgat bistånd inom förvaltningsområdet och underströk att intresset från Moçambique för en svensk insats var stort.

I juni 1987 inkom Moçambiques finansminister med en formell framställan om stöd. Resurser begärdes utifrån den svensk-holländska studien. Ministerns besök resulterade i att ett budgetprojekt formulerades hösten 1988.

SIDA uppmärksammades tidigt på avsaknaden av en väl definierad ägare av budgetfrågorna i mottagarlandet. I detta skede fanns ingen egentlig budgetprocess eller ett system för finansiell planering i Moçambique. Ekonomiska planer formulerades inom ramen för plankommissionen. (År 1997 slogs kommissionen samman med finansministeriet).

År 1991 genomfördes, på begäran av Moçambiques finansminister, en utvärdering av projektet. Konsulternas arbete med att utveckla och datorisera finansministeriets redovisningssystem granskades. I utvärderingsrapporten riktades allvarlig kritik mot både ansatsen och genomförandet av förändringsarbetet. Konsultbolagets affärsidé byggde på att man på egen hand skulle bygga upp och införliva ett helt nytt ADB-baserat system för budgetering och redovisning. Finansministeriet i Moçambique kom att avvisa systemet. Den lokala kompetensutvecklingen gick således inte heller framåt. SIDA menade att detta i sig var en indikation på att något var fel. SIDA anser sig inte heller ha anat att konsulterna skulle tolka sitt uppdrag på det sätt de kom att göra.

SIDA bedömde att projektet varken kunde fortsätta med denna inriktning eller med förevarande konsultmedverkan. Våren 1993 hade det svenska biståndskontoret kontaktat viceministern i Moçambique med anledning av att förvaltningsavtalet skulle förlängas. Budskapet var att projektet inte uppnått förväntade resultat och att SIDA inte var övertygat om att den politiska viljan fanns för att genomföra nödvändiga förändringar. Finansministeriet skulle behöva ta ett större ansvar för samordningen, dels av inblandade givarorgani-

²¹⁸ Beteckningen SIDA avser biståndsmyndigheten tiden före den 1 juli 1995. Därefter anges myndigheten som Sida.

sationer, dels av andra berörda inhemska myndigheter. Biståndskontorets slutsats var att budgetprojektet hade blivit ett typiskt ”donor driven” projekt med ”mottagaren i baksätet och utan nödvändigt ägarskap”. Vidare fastslogs att projektets karaktär gjorde att det inte kunde styras enbart på tjänstemannanivå. Slutsatsen blev därmed att om ministeriets ledning snarast inte visade något större engagemang i förändringsarbetet borde SIDA, under sektorgenomgången, klargöra att man avsåg att fasa ut projektet i och med innevarande avtals utgång.

I samtal med mottagarlandet klargjorde finansministeriet i Moçambique att man avsåg att strukturera om och öka sitt engagemang i projektet. Eftersom SIDA konstaterat att det inte fanns förtroende för konsulterna, avslutades samarbetet. Under en övergångsperiod fortsatte det löpande arbetet, men systemutvecklingsarbetet avstannade.

SIDA vände sig åter till Riksrevisionsverket. Tanken var att låta RRV ta över ansvaret för de SIDA-finansierade aktiviteterna från budgetårsskiftet 1993/94. Som motiv för att låta verket ta över rollen som genomförandekonsult angavs, förutom kompetens och erfarenhet, att man var prismässigt konkurrenskraftig jämfört med privata revisionsbyråer och projektledningsföretag. (Innevarande konsultavtal med Riksrevisionsverket gäller perioden 1998–1999).

Hösten 1996 gjordes en genomgång av den arbetsplan projektet presenterat för åren 1997–2001. Arbetsplanen hade utarbetats inom finansministeriet med stöd av genomförandekonsulterna från RRV. Sida ansåg att informationen inte var acceptabel. Sida krävde därför kompletteringar, bl.a. avseende hur Sida-engagemanget i projektet skulle avvecklas, oavsett ministeriets eventuella planer på samarbete med en ny finansiär. De mål som formulerats för projektet ansågs av Sida vara ”extremt omätbara”.

Från mottagarlandet framfördes kritik mot Sidas agerande i delar av projektplaneringen, främst avseende tidsplanering och koordinering och ansvarsfördelning mellan biståndsbassaden och Sida i Stockholm.

Av sektorgenomgången år 1997 framgår att projektet bedömts vara alltför ambitiöst. Gamla projektområden har inte avslutats och kräver därmed fortsatt bevakning samtidigt som nya arbetsområden tillkommit.

Konsultmedverkan

När SIDA gick in i *beredningsfasen* saknade man kunskap om vilka insatser som behövde göras inom budgetprojektet, eftersom Sidas erfarenhet av verksamhetsområdet var begränsat. Ett privat konsultföretag anlätades därför för att bereda insatsen. Konsultbolaget betraktades även tidigt i processen som en möjlig genomförandekonsult, eftersom kontakterna med Riksrevisionsverket inte givit något resultat.

SIDA gick ut med en anbudsfrågan och upphandlade därefter i konkurrens det konsultföretag som deltagit i beredningen av stödet. Bolaget var verksamt som genomförandekonsult åren 1988 till 1993. Vid upphandlingen fanns

ytterligare två anbudsgivare. Därutöver vände sig SIDA till Riksrevisionsverket. SIDA önskade redan från början få Riksrevisionsverket som samarbetspartner men verket avvisade propåerna med hänvisning till att man ansåg att uppdraget var för omfattande.

År 1992, efter att en kris uppstått i projektet, tillfrågade SIDA ånyo Riksrevisionsverket, som nu hade kommit att utveckla sin internationella verksamhet. Tanken var att låta RRV ta över ansvaret för de SIDA-finansierade aktiviteterna från budgetårsskiftet 1993/94. Som motiv för att låta verket ta över rollen som genomförandekonsult angavs, förutom kompetens och erfarenhet, att RRV var prismässigt konkurrenskraftigt jämfört med privata revisionsbyråer. Därmed gjordes ingen konventionell anbudsupphandling.

Infasningen av de nya konsulterna från Riksrevisionsverket skedde under en tvåårsperiod. Vissa gränsdragningsproblem gentemot andra givare och konsulter hade uppstått i fråga om vem som skulle ansvara för vad inom projektet.

Anlitande av närkonsult

Sedan år 1992 har Sida haft en närkonsult kopplad till projektet. Konsultens uppgift har i huvudsak bestått i att bistå Sida vid projektets planeringar och utvärderingar, dvs. i samband med års- och sektorgenomgångar samt i resultatanalyser. Sida anser att konsulten besitter större kunskap än Sida inom området offentlig finansiell styrning och resultatstyrning. Denna konsult har även anlitats för en rad andra uppdrag inom projektet. I projektets inledning, år 1988, var konsulten också verksam genom det av SIDA anlitade privata konsultbolaget. Hans uppdrag var då att föreslå och utarbeta arbetsmetoder för projektorganisationen.

Under hösten 1996 direktupphandlades nämnde konsult till en kostnad av 800 000 kr, i syfte att på uppdrag från finansministeriet i Moçambique utreda ministeriets organisation. Som motiv till en direktupphandling angavs konsultens långvariga engagemang och breda kunskap om finansministeriet i Moçambique.

Uppföljning och utvärdering

Åren 1991 och 1992 genomfördes ett par omfattande utvärderingar och förändringar av projektet. Under åren 1993–1995 har årsvisa målformuleringar och resultatuppföljningar genomförts i enlighet med den av Sida tillämpade modellen för Logical Framework Approach (LFA).

Under förberedelserna för 1995 års sektorgenomgång av förvaltningsbiståndet i Moçambique föreslogs att en kontrollstation skulle införas, vilket skedde under hösten 1995. Detta innebar att man, efter en diskussion mellan inblandade parter, valde ut och kontrollerade ett antal frågor och prestationer som ansågs viktiga för projektets fortsatta utveckling. Införandet av kontrollstationen var främst ett uttryck för Sidas ändrade attityd till projektet och dess resultat. Enligt Sida blev resultatet positivt i jämförelse vad som tidigare

åstadkommit. Därmed åtog sig Sida att fortsatt finansiera projektet även under hela år 1996.

1998/99:RR9
Underbilaga 2

I januari 1996 genomförde Sida med konsulthjälp en *resultatanalys*. Av analysen framgick att projektdokumentationen för projektets första fem år, dvs. åren 1988–1993, varit ovanligt svag. I fråga om projektets mål konstaterades att finansministeriet i Moçambique under projekttiden inte presenterat några målsättningar för ministeriets verksamhet som kunde relateras till målen för projektet. Detta har inneburit att projektet formulerat sina mål med ett begränsat deltagande från mottagarlandet. Enligt konsulterna kan detta vara en orsak till den låga prestationsnivån i projektet. Vidare ansåg konsulterna att Sida, trots diskussioner om den bristande prestationsnivån, inte hade ställt krav på någon förändring kopplad till sanktioner. Samarbetet tycks mer ha vilat på ansatsen om god vilja än direkta krav på prestation.

Den låga kravnivån har även enligt utvärderarna gällt genomförandekonsulterna. Detta skulle särskilt gälla i samband med RRV:s övertagande som genomförandekonsulter. RRV ansågs ha fått ett mycket brett mandat att ”familjisera” sig med projektet och förhållandena i Moçambique och samtidigt, enligt utvärderarna, tilldelats omfattande ekonomiska resurser för detta.

I samband med den årliga genomgången av projektet år 1996 inkom inte resultatredovisningar och planeringsdokument till Sida förrän i direkt anslutning till sektorgenomgången. (Enligt avtal skall detta ske två månader innan genomgången.) Detta medförde att det egentligen inte fanns någon kunskap utanför ministeriet och genomförandekonsulterna om uppnådda resultat och förslag för framtiden. Enligt Sidas företrädare är detta förhållande otillfredsställande men man hänvisar till att det är stora problem förknippade med att ställa in en sedan länge inplanerad sektorgenomgång.

Sektorgenomgången år 1997 visade dock enligt Sida på ett mycket positivt resultat för projektet, med påtagliga framsteg. Som exempel kan nämnas att Moçambique har beslutat om en omfattande ny lagstiftning på området. Stora framsteg har även enligt Sida kunnat konstateras gällande systemutveckling.

Insats: En institutionell insats för uppbyggnad av en namibisk statistisk centralbyrå. Stödet har främst bestått av utveckling av Central Bureau of Statistics som institution, främst inriktat på byråns styrning och organisation, upprustning av datorsystem samt stöd till publicering av statistik.

Syfte och inriktning: Insatsen har syftat till att förse landets myndigheter och samarbetspartner samt allmänheten i Namibia med tillförlitlig ekonomisk, demografisk och social statistik.

Omfattning (i tid): Projektet inleddes i april 1992. Stödet beräknas avslutas år 1999.

Total kostnad/Sida-bidrag: Drygt 45 miljoner kronor utbetalats för stöd åt statistikbyrå i Namibia.

Samarbetspartner i Namibia: National Planning Commission (NPC) och Central Statistical Office (CSO) senare benämnd Central Bureau of Statistics (CBS).

Konsultinsatser: Statistiska centralbyrå (SCB) har anlåtats som genomförandekonsult. Koordinering av programmet har skett med andra givare som också varit genomförandekonsulter åt CSO/CBS. Dessa har varit Zimbabwes statistikbyrå (ZCSO), det brittiska biståndsorganet Overseas Development Administration, (ODA) samt FN:s utvecklingsprogram (UNDP).

Namibia är ett av Sveriges programländer. Efter mångårig sydafrikansk ockupation blev Namibia en självständig stat den 21 mars år 1990. Namibia har en för afrikanska förhållanden relativt hög BNP/capita, (motsvarande USD 1 276)²¹⁹. Handelsbalansen uppvisar överskott och skuldbördan är relativt liten. Landet har emellertid från apartheidtiden ärvt en extremt skev inkomstfördelning. Som exempel kan nämnas att 47 % av befolkningen lever i vad FN:s barnfond (UNICEF) definierar som absolut fattigdom.²²⁰ Landets regering för en utvecklingsfrämjande marknadsinriktad ekonomisk politik. Man försöker åstadkomma ekonomisk och social utjämning snarare genom att bygga ut social service än genom omfördelningar av de ekonomiska resurserna. Den nuvarande landstrategin för Namibia avser perioden 1995 t.o.m. 1998.

Stöd till uppbyggnad av Namibias statistiska centralbyrå

Namibia har på grund av den sydafrikanska ockupationen aldrig haft något separat system för statistikproduktion. Den avdelning som, under National Planning Commission, svarade för insamlandet av statistik bestod vid självständigheten av sex kontorister utan statistikutbildning.

²¹⁹ Landstrategi Namibia 1995-02-07 s. 3

²²⁰ Statistik från projektet

Hösten 1990 genomfördes en analys av Namibias kapacitet och behov inom statistikområdet. Frågan om dessa behov hade även kommit att beröras genom att Statistiska centralbyrån (SCB) redan hade ett uppdrag åt centralbanken i Namibia. En tjänsteman vid SIDA kontaktade därefter Namibias planeringskommission för att diskutera innehållet i ett sådant stöd.

I juni år 1991 företog SIDA, tillsammans med UNDP, ODA samt Zimbabwe Central Statistical Office (ZCSO) en gemensam studie i syfte att planera det framtida stödet till Namibias statistikbyrå. En formell ansökan om stöd till Namibian Central Statistical Office (SCO) överlämnades till SIDA i december 1991. I samband härmed överlämnades även en plan för Namibias statistikutveckling för perioden 1992–1997.

I den promemoria som föregick SIDA:s beslut om insats, pekade man på de svårigheter som kunde uppstå i fråga om rekrytering av någorlunda välutbildad namibisk personal för CSO. Förutom bristen på personer med högre utbildning i statistik (och även i andra närliggande ämnen), hade det tidigare visat sig svårt för de nya myndigheterna i Namibia att få tillstånd av Public Service Commission att anställa ny personal. (År 1996 uppskattades behovet av statistiker till ca 30 personer. I dag har statistikbyrån 20 professionella statistiker.)

År 1993 beslöt den svenska regeringen om ett fortsatt stöd till förvaltningssektorn i Namibia gällande den kommande tvåårsperioden. I avvaktan på sektoravtal och upphandling föreslog SIDA att kontraktet mellan SIDA och SCB skulle förlängas med tre månader. Därefter beslöt SIDA att fortsatt stödja projektet under perioden juli 1993–juni 1995.

I juni 1995 undertecknades ett nytt insatsavtal om fortsatt stöd till förvaltningssektorn i Namibia som skulle gälla t.o.m. 1998. Av beslutet framgick att det svenska stödet till CSO skulle avslutas år 1999. Enligt SIDA borde då statistikbyrån ha utvecklats till en organisation som var kapabel att självständigt kunna ta fram pålitlig ekonomisk och social statistik.

I aktivitetsplanen för år 1995/96 framgick att en ny statistiklag skulle införas i Namibia senast i slutet av år 1996. Vid sektorgenomgången i oktober 1996 framförde Sida en rad krav på åtgärder, innan Sida kunde fatta beslut om aktivitetsplan för åren 1997–1998. Exempelvis gällde detta just införandet av den nya statistiklagen men även frågan om statistikbyråns osjälvständiga ställning i förhållande till Planeringskommissionen i Namibia. I avvaktan på en ny reviderad plan förlängdes kontraktet med SCB till den 30 juni 1997. Den aktivitetsplan som Sida sedan erhöll framstod som oralistisk. Sida var tveksam till statistikbyråns förutsättningar att klara av att genomföra föreslagna aktiviteter och påpekade att vissa frågor ännu inte hade åtgärdats. I detta skede utfärdade Sida ett garantibrev för perioden juli–september 1997, som innebar att Sida lovade att gå i god för de kostnader som genomförandekonsulterna från SCB eventuellt hade under denna period. Detta medförde att Namibia gavs ytterligare ett tillfälle och en möjlighet att åtgärda de olösta frågorna. Under denna period erhöll dock Sida inte någon reviderad aktivitetsplan. Därmed avstannade arbetet i projektet per den 1 oktober 1997,

vilket medförde att Sidas garantiåtagande upphörde liksom Sidas kontrakt med SCB.

Vid sektorgenomgången i november 1997 mottog Sida den reviderade aktivitetsplanen och en resultatrapport för föregående år. Sida underkände rapporterna, då de uppvisade ett flertal brister. Dock överenskom man att Sida, under gällande sektoravtal, som löper ut 1998, skall finansiera en konsult som har till uppgift att bistå statistikbyrån i revideringen av resultatrapporten. I överenskommelsen beslöts även att Sida under år 1998 skulle finansiera en nationalräkenskapsexpert från SCB, under förutsättning att arbetsbeskrivning och aktivitetsplan för denna verksamhet uppvisades.

I april 1998 fattade regeringen ett beslut om att ge Sida i uppdrag att utarbeta förslag till ny landstrategi för utvecklingssamarbetet med Namibia för perioden 1999–2003. I uppdraget förutses ett fortsatt samarbete inom förvaltningssektorn. Förvaltningsstödet har enligt Sida planerats och utformats i enlighet med den utfasning som förutsågs i den förra landstrategin för Namibia. Sida menar att samtidigt som man ser positivt på det nya uppdraget, som innebär ett nytänkande, innebär det ett behov av resurser som i dag inte finns på den enhet som handlägger förvaltningsstödet.

Konsultmedverkan

Redan i planeringsstadiet av projektet uttryckte SIDA en önskan om att försöka upphandla Statistiska centralbyrån (SCB) för uppdraget, vilket även återspeglas i innehållet i de olika projektdokumenterna. SIDA:s motiv till att upphandla SCB angavs vara att byrån "nästan intill är unik vad gäller den kapacitet, resursbas, institutionskunnande, erfarenhet av i- och u-land och hemmaexpertis som krävs för att åta sig uppdraget". Upphandlingen skedde i form av en förhandling med endast en anbudsgivare. Vidare hänvisade man till att SCB med synnerligen gott resultat genomfört likartad institutionsuppbyggnad i flera andra afrikanska länder, däribland Tanzania och Zimbabwe.

SCB var vid tidpunkten även genomförandekonsult till Bank of Namibia, som SIDA också ansåg spela en viktig roll i ekonomisk statistikinsamling. SIDA framförde därför att man såg fördelar med att anlita samma konsult för båda uppdragen, eftersom detta skulle främja informationsutbyte mellan de två myndigheterna.

I samband med att ett nytt insatsavtal för förvaltningssektorn i Namibia undertecknades år 1995, fann SIDA det inte motiverat att byta genomförandekonsult. SIDA ansåg att SCB framstod som prismässigt konkurrenskraftigt och att en kort period av projektet återstod, eftersom det svenska stödet skulle fasas ut år 1999. SIDA utgick dessutom från att statistikbyrån skulle motsätta sig ett byte av konsult. SIDA ansåg därmed att en eventuell fördel med en konkurrensupphandling i detta läge inte skulle uppvägas av de fördelar som det innebär att behålla SCB. Därmed genomfördes en förhandlingsupphandling.

Sommaren 1997 utfärdade Sida ett garantibrev för den kommande tremånadersperioden, där Sida förband sig att betala SCB:s kostnader i projektet för perioden 1 juli–30 september 1997. Detta skedde i avvaktan på att ett nytt konsultkontrakt skulle ingås mellan Sida och SCB.

Någon förlängning av avtalet skedde inte utan projektet avstannade i sin dåvarande form per den 1 oktober 1997. Sida inledde dock en förhandlingsupphandling med SCB för att återuppta arbetet med nationalräkenskaperna i Namibia. Sida bedömde det inte som ändamålsenligt att i detta läge konkurrensupphandla de konsulttjänster som erfordrades. Sida såg det inte som sannolikt att en konkurrensupphandling skulle innebära att bättre och billigare anbud skulle inkomma. Det bedömdes inte heller som sannolikt att någon internationell statistikbyrå skulle konkurrera för ett kort och avgränsat uppdrag som SCB utfört sedan 1992. (Upphandlingen uppgick till 1,45 miljoner kronor.)

Uppföljning och utvärdering

I den första insatspromemorian fastställdes att projektet skulle övervakas av en samordningsgrupp. I gruppen har, förutom företrädare för Statistiska centralbyrån företrädare för FN:s utvecklingsprogram, Zimbabwes statistikbyrå, och det brittiska biståndsorganet ingått. Vidare har Sida följt upp projektets utveckling vid sina årliga genomgångar.

Ett av delmålen för SIDA var att den insamlade statistiken skulle publiceras så att den blev tillgänglig för den namibiska allmänheten. För en del av dessa statistikprodukter har i dag datum satts upp för när de skall finnas tillgängliga. Enligt Sida återstår dock uppgiften att utarbeta en plan för vad och till när publikationer skall tas fram.

I enlighet med gällande sektoravtal skall CBS göra uppföljningar av projektet två gånger om året. Formellt sett är det projektägaren, dvs. statistikbyrån i Namibia, som har till uppgift att utarbeta en rapport om projektets framåtskridande samt handlingsplan. I praktiken utarbetas den dock tillsammans med konsulten, SCB.

Våren 1997 genomförde Sida med konsult hjälp en studie av institutionskapaciteten på CBS. Studien visade att statistikbyrån, inom organisationen, inte hade någon kapacitet att få till stånd en förändring. Vidare ansågs ledningsnivån behöva en kompetensmässig förstärkning. Från mottagarlandet kritiserades studien bl.a. med avseende på att den inte ansågs vara objektiv. Sida angav att man inte hade anledning att ifrågasätta konsultens objektivitet och att man inte kunde påverka den fristående konsultens rapport. Från namibisk sida framfördes även att implementeringen av statistikprojektet hade misslyckats, även om konceptet var acceptabelt. Kritik framfördes också mot projektledaren som inte ansågs ha den bakgrund eller de egenskaper som erfordrades för uppdraget. Man ansåg att projektet borde styras om till att bestå av kapacitetsuppbyggnad, vilket Sida skulle svara för, medan Namibia självt skulle svara för själva produktionen. Sida svarade med att ärendet vilade hos NPC/CBS och att mottagaren hade ansvaret för att se till att ute-

stående frågor löstes, vilket inkluderade instiftandet av en ny statistiklag och att tillse att CBS fick en mer självständig ställning i förhållande till regeringen. Därutöver krävde Sida att en mer realistisk aktivitetsplan utarbetades.

Enligt företrädare för Sida kan troligtvis en stor del av de uppkomna problemen mellan Sida och National Planning Commission förklaras av att man talat förbi varandra och inte kunnat enas om en gemensam problembild att arbeta vidare ifrån.

Vid den senaste projektgenomgången (april 1998) kom parterna överens om att CBS skulle inkomma med en uppdragsbeskrivning för ett antal utestående, men av parterna gemensamt identifierade, aktiviteter. Enligt Sida behöver dessa aktiviteter utredas innan Sida kan fatta ett beslut om fortsatt stöd. Denna plan skulle ha inkommit till Sida under sommaren 1998. I slutet av september 1998 hade Sida ännu inte fått något material från statistikbyrån i Namibia.

Insats: Stöd till uppbyggnad och utveckling av den lokala offentliga förvaltningen i Norra Kap-provinsen (Northern Cape) i Sydafrika.

Syfte och inriktning: Det övergripande syftet med insatsen är att utveckla provinsens förvaltning. Den svenska insatsen är inriktad på strategisk styrning, utveckling av administrativa och finansiella system, kapacitets- och institutionsutveckling samt särskilt stöd till hälso- och utbildnings förvaltningarna.

Omfattning (i tid): Insatsen inleddes i november 1994. Eventuellt kommer en utfasningsperiod om 18 månader att inledas i början av 1999.

Total kostnad (Sida): Fram till slutet av december 1998 kommer projektet ha kostat drygt 48,6 miljoner kronor. Budgeterade medel har utnyttjats fullt ut.

Konsultinsatser: Ett privat konsultbolag och lokala konsulter har anlåtats för kort- och långtidsinsatser.

Samarbetspartner: Provinsadministrationen i Norra Kap-provinsen, PANC (Provincial Administration of the Northern Cape).

Huvudmålsättningen för det svenska utvecklingssamarbetet med Sydafrika har varit att bidra till att stärka landets demokratiska utveckling samt att medverka till att främja social och ekonomisk jämlikhet. Utvecklingssamarbetet med Sydafrika har sedan några år tillbaka kännetecknats av en övergång från det tidigare stödet till kampen mot apartheid, i huvudsak kanaliserat via enskilda organisationer, till ett samarbete med den sydafrikanska regeringen. Omvandlingen har präglats av vissa svårigheter; bl.a. har bristande mottagarkapacitet lett till förseningar och en växande reservation. I förhållande till andra samarbetsländer i Afrika är det svenska biståndets ekonomiska betydelse relativt liten. I februari 1997 ingick Sverige ett samarbetsavtal med Sydafrika för perioden 1997–1998. Under 1998 har nya riktlinjer (en landstrategi) utarbetats för perioden 1999–2003.

Det övergripande målet för det svenska förvaltningsbiståndet till Sydafrika är att främja och bidra till en omdaning och reformering av den offentliga förvaltningen för att skapa förutsättningar för en god samhällsstyrning. De svenska insatserna har bl.a. inriktats på kommunutveckling och utveckling av provinsadministrationen i Norra Kap-provinsen samt institutionellt samarbete mellan statistikbyråerna och skattemyndigheterna i Sverige och Sydafrika. Insatserna har framför allt bestått av överföring av svenska erfarenheter. Sida bedömer att det svenska förvaltningsstödet har varit strategiskt inriktat och att de svenska erfarenheterna har utnyttjats väl i förvaltningens omvandlingsprocess. Vidare menar Sida att det förtroende som etablerades mellan

Stöd till provinsförvaltningen i Norra Kap-provinsen

Det svenska stödet till provinsförvaltningen i Norra Kap inleddes i november 1994. Den lokala provinsförvaltningen (PANC) påbörjade då arbetet med att bygga upp en provinsförvaltning i överensstämmelse med regeringens vision om en demokratisk förvaltning. Jämfört med flera andra provinser i Sydafrika bygger PANC upp en förvaltning mer eller mindre från början.

Det övergripande målet med de svenska insatserna är att skapa en provinsförvaltning som är samordnad och kan svara mot de förändrade behoven hos provinsens invånare samt en förvaltning som kan svara mot de löpande förändringar som hela Sydafrikas offentliga sektor genomgår. Den svenska insatsen är inriktad på institutions- och kapacitetsuppbyggnad. Syftet är att bygga upp administrativa strukturer, skapa enkla rutiner och system som fungerar samt utveckla organisation och metoder. Särskild tonvikt har lagts på generell styrning, hälso- och välfärdssektorn samt utbildningssektorn.

Sydafrikas nytillträdda regering begärde i maj 1994 svenskt stöd för att utveckla den offentliga förvaltningen på provinsnivå. Efter intern beredning och dialog sommaren 1994 beslutade SIDA om en första insats under perioden oktober 1994 till juni 1995. Stödet skulle omfatta en begränsad insats inom områdena finansiell styrning och organisationsutveckling. En privat konsultfirma hjälpte provinsförvaltningen i Norra Kap att utforma ett första projektdokument. Efter konkurrensupphandling hösten 1994 anlätade SIDA en annan privat konsultfirma som genomförandekonsult.

Under våren 1995 lämnade konsulterna en lägesrapport med förslag till fortsatt stöd fram till slutet av 1998. Svenska ambassaden bedömde att projektet var välriktat mot strategiska områden och att det var väl förankrat hos provinsledningen. Ambassaden föreslog att SIDA skulle låta göra ytterligare en bedömning av projektet innan man gick vidare eftersom det aktuella underlaget var ”alltför magert”. Om bedömningen var positiv skulle provinsförvaltningen uppmanas att utforma ett projektförslag med handlingsplan. Enligt ambassadens bedömning skulle konsulterna kunna hjälpa provinsförvaltningen med att formulera såväl projektplan som handlingsplan. Planerna skulle därpå utsättas för regelrätt bedömning. Först därefter skulle ett uppdrag formuleras och konsulter upphandlas.

I maj 1995 lämnade provinsen in ett förslag till fortsatt stöd under perioden juli 1995–december 1998. SIDA bedömde att provinsens förslag var bristfälligt och begärde därför att provinsen skulle revidera förslaget. Under sommaren gjorde konsulterna en översyn och bedömning av provinsförvaltningen samt förslag på områden som skulle kunna vara aktuella för konsultinsatser.

²²¹ Landstrategi för utvecklingssamarbete med Sydafrika 1999–2003, Resultatanalys Sydafrika för budgetåren 1995/96–1997

Vidare redovisade konsulterna en rapport i vilken de svenska insatserna under perioden april 1995–augusti 1995 sammanfattades. En närkonsult bedömde sedermera konsulternas analyser och uppgav att de stämde väl överens med hans egna bedömningar.

I september 1995 lämnade provinsförvaltningen ett reviderat projektförslag med en detaljerad handlingsplan till Sida. Förslaget hade utarbetats med stöd från konsulterna. Förslaget innebar bl.a. att det pågående stödet skulle breddas till att också innefatta lednings- och styrfrågor inom hälso- och undervisningsområdena. Mot bakgrund av projektförslagets komplexitet och omfattning föreslog Sida att en mer genomgripande bedömning i form av en fältstudie skulle göras innan Sida fattade beslut om fortsatt stöd. Fältstudien skulle genomföras i oktober av en oberoende konsult och en tjänsteman från Sidas förvaltningsenhet.

I väntan på beslut om fortsatt stöd (fram till slutet av 1998) förlängde Sida den pågående insatsen med fyra månader. Kontraktet med genomförandekonsulten förlängdes också. Av beslutet framgår att genomförandekonsulten bedömdes ha fungerat väl i den sydafrikanska miljön och att den politiska och administrativa provinsledningen hade visat stort engagemang. Med hänvisning till att förtroende har etablerats mellan de inblandade parterna föreslog Sida att samma genomförandekonsult skulle anlitas under förlängningsperioden.

På basis av de bedömningar som gjorts beslutade Sida hösten 1995 fortsätta att stödja provinsförvaltningen i Norra Kap-provinsen. Ett nytt insatsavtal tecknades för perioden november 1995–december 1998. Sidas samlade bedömning var att den föreslagna insatsen låg i linje med landets egna prioriteringar, att insatsen hade hög relevans i förhållande till de behov som förelåg, att finansieringen var god, att insatsens inriktning och angreppssätt bedömdes vara riktiga samt att varaktiga resultat bedömdes kunna uppnås.

Efter en förhandlingsupphandling anlidades samma konsultföretag av Sida för fortsatta insatser som genomförandekonsult under perioden november 1995–december 1996. Anledningen till att avtalet inte tecknades för en längre period var att Sida ville pröva hur väl konsulternas insatser fungerade. Mot bakgrund av att alla var nöjda med insatserna begärde Sida i oktober 1996 in nytt anbud från konsultbolaget om fortsatta insatser i Norra Kap-provinsen. Sida avsåg att träffa ett nytt avtal med konsultbolaget för perioden januari 1997–december 1998. Vid den årliga genomgången i november 1996 beslutade Sida och provinsförvaltningen att projektplanen skulle revideras innan kontraktet förlängdes. En oberoende konsult med erfarenhet från liknande uppdrag anlidades för att revidera projektplanen till en högsta kostnad av

200 000 kr. Sida tecknade slutligen ett kontrakt med det privata konsultföretaget för perioden fram till december 1998.

Sida bedömer att samarbetet med provinsförvaltningen bl.a. har inneburit att planerings- och uppföljningssystemen samt de finansiella styrnings- och kontrollmekanismerna har utvecklats. I början av 1997 inledde Sida en dis-

kussion med mottagaren om en utfasning av projektet. Provinsadministrationen har föreslagit att en utfasning under 18 månader skall inledas i början av 1999. Samtidigt har provinsadministrationen lämnat en förfrågan till Sida om en breddning av samarbetet i form av en långsiktig insats inom jordbruksförvaltningen.

Konsultmedverkan

Internationella och flera lokala konsulter har använts som genomförandekonsulter. Ett privat konsultbolag har anlitats för att genomföra stödet till provinsadministrationen i Norra Kap-provinsen. Lokala konsulter har framför allt använts för utredningsarbete och för insamling av information. Närkonsulter har anlitats för att bedöma och kommentera såväl projektet som förslag till nya projektplaner.

I samband med att den första insatsen planerades sommaren och hösten 1994 beslutade SIDA genomföra en konkurrensupphandling rörande insatsen att bygga upp provinsförvaltningen i Norra Kap-provinsen. Fem företag/institutioner (Riksrevisionsverket, Kommunförbundet samt tre projektledningsföretag) inbjöds att lämna anbud. Av dessa lämnade tre projektledningsföretag in anbud. Alla tre anbuden bedömdes vara bra och anbudsgivarna bedömdes som möjliga genomförandekonsulter. Den skriftliga dokumentationen kompletterades med intervjuer med de tre anbudsgivarna var för sig. Vid anbudsvärderingen och intervjuerna deltog även representanter från Norra Kap-provinsen. Intervjuer med konsulter genomförs inte regelmässigt men är enligt Sida vanligt förekommande i samband med större upphandlingar. Det kan även förekomma i de fall då man bedömer det som särskilt viktigt att pröva hur väl olika personer kan tänkas samarbeta med varandra.

Efter anbudsvärderingen inledde SIDA förhandlingar med det sedermera anlitade konsultbolaget. Företaget valdes på basis av att det hade lång och bred erfarenhet av arbete med organisationsutveckling och finansförvaltning inom den offentliga sektorn.

Den fortsatta upphandlingen har genomförts i form av s.k. förhandlingsupphandling med endast en anbudsgivare. Sida motiverade förfarandet med att både Sidas och mottagarens erfarenheter av konsultbolaget var mycket goda vad gäller konsulternas kapacitet och professionella kompetens. Enligt Sidas uppfattning fanns det därför inga skäl att genomföra en konkurrensupphandling. Vidare bedömde Sida det som osannolikt att man skulle få ett bättre eller billigare anbud om andra konsulter inbjöds inkomma med anbud.

Uppföljning och utvärdering

Projektet följs upp i den kvartalsvisa rapportering som konsulterna lämnar samt i den årliga resultatredovisningen. Sida menar att årsgenomgångarnas resultatredovisning utgör ett av de viktigaste instrumenten för uppföljning av insatsen.

Våren 1996 lät Sida två konsulter studera och mäta graden av institutionsutveckling inom förvaltningsprojektet i Norra Kap. Bakgrunden till konsultstudien var att Sidas förvaltningsenhet sedan en tid hade bedrivit försök att finna former för att mäta graden av institutionell utveckling och med anledning därav anlitat två konsulter. Konsulterna hade genomfört fallstudier av två projekt och utarbetat en modell, den s.k. trappstegsmodellen, för att bedöma institutionell utveckling. Sida beslutade därpå att provinsadministrationen i Norra Kap skulle utgöra en tredje fallstudie. Fallstudien skulle användas för att pröva och ev. utveckla modellen samt som en utgångspunkt för återkommande mätningar av förvaltningsprojektet. Av fallstudien framgick att provinsadministrationen höll på att utvecklas i rätt riktning. Av den s.k. trappstegsmodellens fyra steg närmade sig provinsadministrationen det andra trappsteget.

Under våren/sommaren 1998 beslutade Sida genomföra en ny bedömning av förvaltningsprojektet utifrån trappstegsmodellen. Studien genomfördes med hjälp av två konsulter (varav en deltog i den förra studien av provinsadministrationen) och den tjänsteman på Sida som handlägger projektet. Syftet med studien var att bedöma hur den institutionella kapaciteten har utvecklats, samt förutsättningarna för fortsatt stöd. Studien blev klar i oktober 1998. Av rapporten framgår att provinsförvaltningen har utvecklats i snabb takt sedan den förra trappstegsstudien 1996. Provinsförvaltningen bedöms ha nått upp till det fjärde och sista steget i trappstegsmodellen.

Projektet har inte utvärderats ännu. I avtalet har man fastslagit att en utvärdering skall genomföras, dock inte när eller i vilken form. Enligt uppgifter från Sida kommer den nyss genomförda trappstegsstudien att ersätta en regelrätt utvärdering. Det bedöms vara onödigt att i dagsläget genomföra en separat utvärdering.

Insats: Stöd till det statliga redovisningssystemet.

Syfte och inriktning: Målsättningen med insatsen har varit att utveckla och stärka det statliga redovisningssystemet i Tanzania genom utbildning av personal, kapacitetsuppbyggnad på dataområdet samt systemutveckling av betalningssystem, skuldhantering och integrering av budget.

Omfattning (i tid): Insatsen inleddes hösten 1993 och har pågått sedan dess. Den nu aktuella avser åren 1997–1999. En utfasning av den svenska insatsen planeras år 2003.

Total kostnad/Sida bidrag: Från starten 1993 fram till slutet av 1997 har projektet kostat 26 miljoner kronor.

Konsultinsatser: Ett privat projektledningsföretag har anlåtats för insatsen.

Samarbetspart i Tanzania: Finansministeriet i Tanzania.

Tanzania var en av de första afrikanska kolonierna som uppnådde självständighet i början av 1960-talet. Givarsamfundet har under flera decennier bistått utvecklingen i Tanzania. Under 1980-talet blev Tanzania ett av världens mest biståndsberoende länder.

Sedan början av 1990-talet pågår genomgripande politiska förändringar i Tanzania. Landet har gått från enpartistat med inslag av planekonomi till ett flerpartisystem med inslag av marknadsekonomi. Flera strukturella ekonomiska problem kvarstår emellertid; tillväxten är låg, statsskulden är stor, biståndsberoendet är starkt, statsförvaltningens administrativa förmåga är svag, industrins aktivitetsgrad är låg och korruptionen är utbredd.²²²

Sverige är en av de största givarna och har bedrivit utvecklingssamarbete med Tanzania sedan år 1965. Det svenska stödet har under de senaste åren varit inriktat mot makroekonomi, demokrati, förvaltning, undervisning, landsbygdsutveckling, energi och telekommunikationer. Tanzania är ett av Sidas programländer. Enligt den nu aktuella landstrategin (åren 1997–2000) skall det svenska samarbetet med Tanzania koncentreras till färre sektorer än tidigare. De övergripande målen för samarbetet är att medverka till att förutsättningar skapas för ekonomisk tillväxt, fördjupad demokrati och social utveckling. De nordiska länderna och Tanzania ingick hösten 1996 en överenskommelse om en ny form av samarbete som är inriktad på att minska landets stora biståndsberoende samt öka Tanzanias inflytande och ansvar (partnerskap).²²³

²²² Landstrategi för Tanzania 1997-2000

²²³ Landstrategi för Tanzania 1997-2000, Sidas årsredovisning 1997, prop. 1997/98:1 utgiftsområde 7

Utvecklingsarbetet inom alla sektorer i Tanzania har påverkats negativt av landets svaga och ineffektiva statsförvaltning. Samarbetet med Tanzania har därför i stor utsträckning inriktats på institutionell kompetensutveckling och kunskapsöverföring. Sverige bistår bl.a. den pågående förvaltningsreformen med särskilda stödinsatser till finansministeriet, skattemyndigheten och det centrala reformsekretariatet.

Stöd till det statliga redovisningssystemet

Sedan år 1993 har Sida finansierat ett projekt (Government Accounts Development Program, GADP) som har inriktats på att utveckla och stärka det statliga redovisningssystemet i Tanzania. Insatsen har omfattat utbildning av personal inom finansministeriets redovisningsavdelning, kapacitetsuppbyggnad på dataområdet samt systemutveckling av det statliga betalningssystemet, skuldhantering och integrering av budget och redovisningssystem. Insatsen har genomförts i olika faser under flera samarbetsavtal som tidsmässigt inte har sammanfallit med de olika faserna.

En diskussion om svenskt stöd till redovisningssystemet inleddes i slutet av 1980-talet. Våren 1990 lämnade Tanzanias regering en särskild framställan om stöd till den svenska regeringen. Med hjälp av konsulter lät SIDA genomföra en oberoende bedömning av det preliminära projektförslaget. Av bedömningen framgick att SIDA och Tanzania i stort sett skulle arbeta vidare i linje med det preliminära projektförslaget för försöksperioden. Konsulternas förslag till förändringar beaktades i det slutliga projektdokumentet.

Sommaren 1992 beslutade SIDA att inom ramen för det pågående förvaltningsstödet avsätta medel för att under en period (juli 1992–december 1993) driva ett försöksprojekt inriktat på det statliga redovisningssystemet. Under försöksperioden skulle ett antal delstudier utarbetas. Syftet med försöksprojektet var att granska förutsättningarna för en eventuell långsiktig insats i Tanzania. Resultaten från studierna skulle användas för att formulera ett projektdokument som därefter skulle kunna tas om hand av SIDA eller någon annan intresserad givare. Det planerade försöksprojektet försenades. Enligt SIDA berodde förseningarna på att underlagen för försöksprojektet inte blev klara i tid. Det uppges i sin tur bero på SIDA:s omställning till regeringens nya och högre krav på en resultatorienterad ansats inom biståndet samt på SIDA:s egna krav på projektdokumentens kvalitet.

Hösten 1993 fattades beslut om insatsen som högst skulle få kosta 1,1 miljoner kronor. Fyra delstudier utarbetades. Av studierna framgick att det förelåg stora brister inom det statliga redovisningssystemet och att det fanns behov av insatser.

Våren 1994 presenterade Tanzanias finansministerium ett förslag till ett brett (femårigt) åtgärdsprogram som skulle innebära en reformering av hela det statliga redovisningssystemet. I samband med sektorgenomgången våren 1994 beslutade man från svensk sida utarbeta ett projektförslag för en tvåårig svenskstödd insats. I juni samma år beslutade SIDA om en insats för perioden juli 1994–juni 1996. Det svenska förslaget innebar att Tanzanias

framställan om stöd inte riktigt möttes på alla punkter. Projektet skulle inledas i mindre skala för att så småningom kunna utvidgas om positiva resultat kunde uppvisas efter den första perioden. Insatsen skulle inriktas på kapacitetsuppbyggnad inom finansministeriets redovisningsavdelning samt utveckling av fyra centrala redovisningssystem. Kostnaden för insatsen skulle högst uppgå till 11,2 miljoner kronor och därmed rymmas inom sektorstödsavtalets ram på 55 miljoner kronor.

Den pågående projektperioden avser åren 1997–1999. En utfasning av det svenska stödet till redovisningssystemet planeras inledas år 2003.

Redovisningsprojektet anses vara ett av Sidas mest framgångsrika projekt i södra Afrika. I sektorgenomgången våren 1998 noterades att projektet har varit mycket framgångsrikt vilket bl.a. har fått till resultat att den tanzaniska regeringen har kunnat spara pengar.

En viktig förutsättning för att ett projekt skall kunna genomföras och fungera är att det förankras väl så att mottagaren uppfyller sitt ansvar. Inför den första projektperioden påpekade biståndsambassaden att projektets framgång till stor del hänger på i vilken utsträckning Tanzania prioriterar insatsen. Enligt företrädare för Sida gör man alltid en bedömning av mottagarkapaciteten och den politiska viljan i mottagarlandet innan man inleder en insats. På grund av osäkerhet kring finansministeriets förmåga och möjligheter att genomföra projektet valde Sida att börja med en insats i liten skala för att sedan eventuellt öka åtagandet.

På Sida menar man att den politiska viljan i Tanzania i vissa avseenden har varit bristfällig. Ett svenskt budgetprojekt i Tanzania avslutades i mitten av 1990-talet på grund av bristande intresse från den politiska nivån i landet. Det politiska intresset har även varit något begränsat vad gäller redovisningsprojektet. Det har fått till följd att projektet har försenats och försvårats. Enligt Sidas bedömning har dock många av dessa begränsningar försvunnit eller håller på att försvinna vilket gör att redovisningsprojektet anses fungera bra i dagsläget.

Konsultmedverkan

På Tanzanias uppdrag har Sida anlitat ett privat projektledningsföretag för att stödja finansministeriet i genomförandet av projektet och den svenska insatsen. Konsulter har anlitats dels för att utarbeta studierna under den inledande försöksperioden, dels för att därefter verka inom ramen för projektet. Vidare har Sida anlitat konsulter för att gå igenom projektet inför metodseminarier och inför nya sektoravtal. Sida är nöjd med konsultinsatserna i projektet.

Sida har anlitat ett privat projektledningsföretag för att genomföra projektet. Projektledningsföretaget har upphandlats i konkurrens med andra anbudsgivare vid tre olika tillfällen; inför försöksprojektet, inför den inledande tvååriga insatsen (1994–1996) samt inför den nu pågående insatsperioden (1997–1999).

Inför försöksprojektet skickade SIDA (sommaren 1992) ut anbudsinfördran till sex olika institutioner/företag. Tre av dessa lämnade in anbud. I och med att försöksprojektet försenades genomfördes emellertid ingen upphandling.

Våren 1993 skickade SIDA därför ut en ny anbudsinbjudan, denna gång till fyra olika institutioner/ företag (Riksrevisionsverket och tre privata konsultföretag). Från den svenska biståndsambassaden hade man meddelat SIDA att Tanzanias ”redovisningsavdelning” (accountant general’s office) hade uttryckt tydliga önskemål om att få Riksrevisionsverket som genomförande-konsult då man ville ha konsulter med stor erfarenhet från statlig redovisning. Tanzaniska representanter hade vid ett besök i Sverige träffat några potentiella konsulter och blivit mycket imponerade av RRV som drev ett liknande projekt i Moçambique.

Tre privata konsultföretag lämnade in anbud. Riksrevisionsverket meddelade i sitt svar att man inte saknade intresse för projektet och att man nog hade övervägt att lämna ett anbud, men att planeringstiden hade varit alltför kort för att verket skulle kunna mobilisera personal för den aktuella insatsen. Inför urvalet av konsult skickades kopior på anbudet till ambassaden/ biståndskontoret som i sin tur konfererade med Tanzanias finansministerium. Oberoende av varandra kom SIDA, biståndskontoret och finansministeriet fram till samma val av privat konsultföretag. Hösten 1993 fattade SIDA beslut om konsultinsatsen.

Inför den tvååriga insatsen under 1994–1996 genomförde SIDA ett särskilt anbudsförfarande. Samma privata projektledningsföretag som genomfört försöksprojektet anlätades. Riksrevisionsverket lämnade inget anbud men uppgav att om SIDA upphandlade det företag som tidigare kontrakterats skulle RRV bistå med stöd. (Riksrevisionsverket har därefter tidvis agerat som rådgivare till det privata företaget.)

En ny konsultupphandling genomfördes våren 1997. Uppdraget avsåg perioden april 1997 - december 1999. Sex olika konsultföretag (inklusive RRV och KomRev) inbjöds att skicka in anbud. Endast det projektledningsföretag som tidigare engagerats i projektet skickade in anbud. Anbudet uppgick till 25 miljoner kronor. I samband med upphandlingen av konsult anlätade Sida en jurist för att bedöma anbud, beräkna kostnader samt ge stöd till Sida i förhandlingarna med konsulten. Enligt uppgift från företrädare för Sida händer det att man använder externa jurister i samband med upphandlingar.

En upphandlingsgrupp bestående av tre personer från Sida samt en representant från finansministeriet i Tanzania värderade anbudet. Utfallet blev att det projektledningsföretag som hade skickat in anbud skulle få uppdraget. Motiveringen var att anbudsgivaren hade visat god förståelse för programmet samt att anbudsgivaren bedömdes ha en passande metod för att genomföra insatsen. Vidare bedömdes konsulterna ha förmåga att kunna samordna projektet. Till konsultens nackdel noterades en påtaglig svaghet rörande jämställdhetsfrågor samt att den föreslagna genomförandeplanen inte var tillräckligt utarbetad. Avtal tecknades med konsulten i april 1997 för en insats om 23 miljoner kronor.

År 1992 introducerade SIDA ett resultatbaserat styr- och rapporteringssystem för förvaltningsstödet till Tanzania. Sedan år 1994 har årliga resultatrapporter och åtgärdsplaner utarbetats i enlighet med Sidas riktlinjer.

Svenska biståndsambassaden i Tanzania är huvudansvarig för genomförande och uppföljning av det svenska redovisningsstödet. Företrädare för biståndsambassaden deltar i kvartalsmötena som rör redovisningsprojektet. Företrädare för Sida deltar i de årliga sektorgenomgångarna. Av en bedömningspromemoria från 1997 framgår att de tanzaniska myndigheterna skall ges ett större ansvar för årsgenomgångar och utvärderingar än tidigare. Erfarenheterna från 1998 års sektorgenomgång visar att Tanzania är på god väg att axla ett allt större ansvar för att genomföra projektet. Enligt Sidas bedömning utför ambassaden sina uppgifter väl.

Redovisningsprojektet har ännu inte varit föremål för någon extern utvärdering. Tanken var att projektet skulle utvärderas av oberoende utvärderare våren 1996, dvs. efter den första projektperioden. Syftet med översynen skulle vara att finna olika alternativ för fortsatt svenskt stöd till Tanzanias finansministerium. En sådan utvärdering genomfördes emellertid inte. I stället valde Sida att genomföra en fördjupad uppföljning av projektet bestående av en gemensam LFA-övning följt av en intern resultatrapport. Vidare genomfördes en oberoende bedömning av projektförslaget för redovisningsprojektet inför beslutet om fortsatt stöd under 1997–1999. Externt konsultstöd utnyttjades i processen. Inför utfasningen av projektet planerar Sida och Tanzania att i början av år 1999 genomföra en utvärdering av projektet med hjälp av oberoende konsulter. Utvärderingen skall inriktas på frågor rörande resultat och effekter.

Insats: Institutionssamarbete med Vietnams skattemyndighet.

Syfte och inriktning: Det övergripande målet med stödet har varit att medverka till att utarbeta ett effektivt skattesystem i Vietnam samt att utveckla de administrativa rutinerna i syfte att förbättra systemet för uppbörd och kontroll. Insatsen har främst inriktats på kunskapsöverföring i form av seminarier, kurser, besök och rådgivning.

Omfattning (i tid): Den första insatsen inleddes år 1991. Nuvarande insats avser perioden 1998–2000. En utfasning av skatteprojektet kommer att inledas år 2002 alternativt 2003.

Total kostnad/Sidabidrag: Hittills har drygt 33 miljoner kronor utbetalats för insatser inom skatteadministrationen.

Konsultinsatser: Riksskatteverket (RSV) har sedan insatsens början anlåtats som institutionell konsult.

Samarbetspart i Vietnam: Ministry of Finance, General Department of Taxation (GDT)

Vietnam utgör ett av Sveriges programländer. Till grund för samarbetet finns en av regeringen beslutad landstrategi. Samarbetet är bl.a. inriktat på att stödja den pågående ekonomiska och institutionella reformprocessen i Vietnam. Syftet är att stödja den institutionella utvecklingen för att uppnå en effektivisering av den offentliga förvaltningen, främst på det ekonomiska och statsfinansiella området. Regeringen har nyligen fattat beslut om en ny landstrategi som gäller för perioden 1999–2001. Av strategin framgår att samarbetet bör inriktas på fem områden: utveckling mot demokrati, fortsatta ekonomiska reformer, sociala och administrativa reformer, insatser i fattiga områden, stöd till miljö samt energiinsatser.

Stöd till den ekonomiska reformprocessen

Det ekonomiska reformprogrammet i Vietnam har inneburit en snabb övergång till marknadsekonomi. I slutet av 1980-talet inledde Sverige ett begränsat stöd till det ekonomiska reformarbetet. Till grund för Sidas stöd finns ett sektoravtal. Det nu gällande avtalet avser perioden 1998–2000. Sektormålet är att stödja institutionell utveckling och effektivisering inom offentlig förvaltning. Statliga institutioner är huvudmottagare av stödet.

Under 1990-talet har samarbetet vidgats betydligt och har omfattat fem större delinsatser; rörande skatter, statistikproduktion, samarbete med policyinstitutet Central Institute of Economic Management (CIEM), utveckling av en handelshögskola samt distansutbildning i finansiell ekonomi på masternivå.

Sedan mitten av år 1996 har Sida, tillsammans med FN:s utvecklingsprogram (UNDP), även finansierat ett projekt som drivs av Internationella valutafonden (IMF), med syfte att förbereda införandet av moms i Vietnam.

1998/99:RR9
Underbilaga 2

Stöd till skatteförvaltningen

Med omfattande problem i skattesystemet och med ett stort budgetunderskott, försökte Vietnam under slutet av 1980-talet införa ekonomiska reformer, vilka inkluderade skatteområdet, samt förbättrade administrativa rutiner. Skattemoralen i landet ansågs vara låg. Kunskapen hos de 30 000 skattehandläggarna betraktades som inadekvat, där 75 % av handläggarna inte hade erfarenhet av ekonomiska- eller skatteärenden. De vietnamesiska myndigheterna önskade utveckla ett komplett skattesystem, vilket ställer krav på ett system som är hållbart internationellt. Vietnam kontaktade därför flera länder och organisationer. Genom långvariga kontakter har man fått ett stort förtroende för Sverige. Sverige har därigenom inbjudits till samarbete inom några av de mest centrala områdena för den ekonomiska, legala och administrativa omvandlingen.

Initialt ansåg man från svensk sida att Vietnam underskattade svårigheterna med att införliva nya skattelagar. Vidare poängterades att Sverige kanske inte var det ideala landet för Vietnam vad gällde likhet i samhällsstruktur. De svenska insatserna föregicks av ett antal besök i Vietnam. Representanter för mottagarlandet gjorde även ett antal besök i Sverige.

Det övergripande målet för det svenska stödet till Vietnam är att medverka till att utarbeta ett marknadsekonomiskt anpassat och effektivt fungerande skattesystem samt att utveckla de administrativa rutinerna för att förbättra systemet för uppbörd och kontroll. Stödet till skatteförvaltningen bedöms ligga i linje med Sveriges målsättningar och riktlinjer för samarbetet med Vietnam.

Det första avtalet inom skatteområdet ingicks år 1991. De svenska insatserna har i huvudsak inriktats på kunskapsöverföring till skatteförvaltningen. Insatsen har främst omfattat seminarier, kurser, studiebesök och rådgivning i skattetekniska frågor, lagstiftningsfrågor och rådgivning på policynivå, uppbyggnad av ett internt utbildningssystem samt datorisering.

Inför beslut om fortsatt stöd till skatteförvaltningen för perioden 1998–2000 bedömde Sida att den föreslagna insatsen var relevant i relation till de problem som Vietnam står inför. Inom skatteområdet ansågs det dock finnas vissa risker vad gällde Vietnams införande av moms år 1999. Internationella valutafonden (IMF) uttryckte kritik mot Vietnams val av olika momsslag. Vidare ansåg IMF att den föreslagna planen för genomförande var alltför optimistisk. Vietnam fann kritiken obefogad. Sida bedömde efter överläggningar med Riksskatteverket att man, trots IMF:s kritik, skulle stödja Vietnams förslag till införande av moms.

Mottagaren har pekat på behovet av att förbättra IT-kapaciteten i den vietnamesiska skatteförvaltningen. Våren 1998 lät därför Sida genomföra en

särskild bedömning av relevans och nytta av en föreslagen IT-investering. Bedömningen gjordes av två oberoende konsulter. I rapporten rekommenderar konsulterna att Sida ger stöd till IT-utvecklingen i enlighet med den förfrågan som framförts. I maj 1998 beslutade Sida om en insats.

En oberoende utvärdering av skatteinsatsen beräknas göras år 1999. Därefter beräknas utfasningen inledas år 2002 alternativt år 2003.

Konsultmedverkan

Den vietnamesiska skatteavdelningen (GDT) har med stöd av konsulter från Riksskatteverket utarbetat projektdokument för de olika avtalsperioderna.

Sida har alltsedan insatsen inleddes anlitat Riksskatteverket (RSV) som institutionell konsult. Upphandling har skett genom förhandlingsupphandling. Konkurrensupphandling har aldrig varit aktuell eftersom Vietnam redan från början gjorde klart att det just var den svenska skatteförvaltningen man önskade samarbeta med.

RSV har inte haft någon långtidsstationerad rådgivare i Vietnam. Samarbetet har i stället genomförts med hjälp av korttidskonsulter och genom täta kontakter mellan ländernas skatteförvaltningar. Enligt Sida är förtroendet mellan de båda institutionerna ömsesidigt vilket anses vara en viktig orsak till skatteprojektets framgång. Sida, ambassaden och Vietnam bedömer att Riksskatteverket har utfört sina uppdrag på "ett synnerligen professionellt sätt, och har lyckats med att kombinera sina roller som rådgivare och partners".

Hösten 1993 genomfördes en fördjupad studie av skatteprojektet genom ett privat konsultbolag. Bolaget upphandlades genom anbud.

Våren 1998 lät Sida genomföra en särskild bedömning av relevans och nytta av en föreslagen IT-investering. Bedömningen genomfördes av ett privat konsultbolag. I samband med upphandlingen av konsult för den planerade IT-insatsen anlätades ett internationellt revisionsbolag i Vietnam för att på ambassadens uppdrag assistera den vietnamesiska skatteförvaltningen. Upphandlingen gjordes i form av en konkurrensupphandling inom Vietnam.

Uppföljning och utvärdering

Ambassaden i Hanoi har ansvaret för att löpande följa upp insatserna som sedan utgör grunden för de utvärderingar som genomförs med assistans från Sidas avdelning som handhar förvaltningsstöd.

Enligt Sida är erfarenheterna från samarbetet med Vietnam i skattefrågor mycket positiva. Det svenska stödet bedöms ha resulterat i att skatteförvaltningen har lyckats följa med i den snabba omvandlingen från det tidigare centralplanerade ekonomiska systemet till ett mer marknadsanpassat system. Skattesystem och skatteförvaltning har förstärkts, bl.a. vad gäller uppbörd och kontroll. Svenska erfarenheter har använts i samband med utformning av moms lagstiftning och bolagsskatt.

År 1993, då projektet pågått i knappt två år, ålade SIDA RSV att göra en begränsad genomgång och analys av de resultat som uppnåtts i relation till de mål som formulerats i projektdokumentet. RSV framförde i resultatanalysen att rollfördelningen i projektet mellan Ministry of Finance and General Department of Taxes (GDT) var oklar. Samarbetet skedde enligt RSV med GDT men villkoren för detta samarbete hade dikterats av finansministeriets Informatic Commission. En förklaring till detta kunde vara att Informatic Commission är ansvarig för den allmänna datoriseringspolicyn. I stort ansåg man emellertid att kontakterna varit goda vad gäller utvecklandet av skattelagarna och omorganiseringen av skatteförvaltningen. Omorganiseringens huvudsakliga mål var att separera administrativa funktioner från policyskapande funktioner. Enligt Sida finns dock än i dag policyinriktade personer kvar i Vietnams skatteförvaltning.

Hösten 1993 genomförde ett konsultbolag på SIDA:s uppdrag en fördjupad studie av projektet. I studien påpekades att reformer inom skattesystemet och förvaltningen är en långsiktig process och att det därför var svårt att peka på effekterna redan efter två år. Av studien framgick att många av de förändringar som genomförts, av skattesystemet och administrationen, har påverkats av projektets aktiviteter och att samarbetet bedömdes vara effektivt. Konsulterna rekommenderade en fortsättning av insatsen med i huvud sak samma inriktning som tidigare.

Vid genomgången år 1996 noterades att Sida inte hade fått alla projektrapporter i god tid före genomgången. Vad gäller skatteinsatsen framfördes att projektet under år 1996 genomförts med goda resultat och enligt planerna. Samordning av insatser inom finansministeriet diskuterades, och från svensk sida betonades vikten av samordning samt att det är mottagaren (finansministeriet) och projektledaren som ansvarar för samordningsinsatserna.

Insats: Utbildning av civilpolis på Västbanken och i Gaza. Sedan starten har stödet haft karaktären av en kortsiktig insats och genomförts i form av fristående kurser. Utbildningen har bl.a. omfattat kurser i kriminalteknik, trafikfrågor, folkrätt/mänskliga rättigheter inklusive barns rättigheter, styrnings- och organisationsfrågor samt kurser riktade till kvinnliga poliser.

Syfte och inriktning: Stödja fredsprocessen genom att förbättra polisens kompetens och agerande, framför allt vad gäller rättssäkerhet och mänskliga rättigheter.

Omfattning (i tid): Samarbetet inleddes i slutet av år 1994. Pågående projektperiod avser budgetåren 1998 och 1999.

Total kostnad (Sida): Från starten 1994 fram till slutet av 1997 har Sida betalat ut drygt 9 mkr. För perioden 1998–1999 har utbildningsinsatserna budgeterats till 9,6 mkr.

Konsultinsatser: Polishögskolan har anlåtats för att genomföra utbildningsinsatserna.

Samarbetspart: Palestinska polisen (the Palestinian Police Force, PPF).

Sedan 1960-talet har Sverige beviljat stöd till insatser på Västbanken och i Gaza. Till en början utgick stödet i första hand genom svenska enskilda organisationer och till insatser inom hälso- och rehabiliteringssektorn. År 1993 undertecknade Israel och Palestina/PLO ett principavtal som innebar ett första steg mot palestinskt självstyre på Västbanken och i Gaza. Med anledning av den förändrade situationen i området beslutade den svenska regeringen år 1993 att utöka sitt bistånd och bredda insatserna till att även omfatta stöd till institutionsuppbyggnad.

Under våren 1994 lät SIDA utarbeta en särskild landrapport med förslag till en strategi för svenskt bistånd till Västbanken och Gaza. Målen för svenskt utvecklingssamarbete med Västbanken och Gaza är att främja en fredlig utveckling, stärka fredsprocessen samt bidra till uppbyggnaden av ett demokratiskt samhälle. På grund av den osäkra politiska situationen i området och bristen på framsteg i fredsförhandlingarna har emellertid biståndet till det långsiktiga uppbyggnadsarbetet av institutioner och samhällsstrukturer försvarats och försenats. De nu gällande riktlinjerna för utvecklingssamarbetet avser perioden 1998–2000.

Stöd till utbildning av den palestinska polisen

Sedan år 1994 lämnar Sverige stöd till utbildning av palestinsk civilpolis. Sverige bidrar därmed till FN:s fond för brottsförebyggande insatser (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Fund, UN-CPCJF) och den internationella utbildningen av palestinska civilpoliser. Samarbetet har sedan starten byggt på efterfrågan från den palestinska polisen. För att undvika att

de internationella utbildningsinsatserna överlappar varandra har insatserna samordnats genom FN-kontoret i de ockuperade områdena (United Nations Special Coordinator in the Occupied Territories (UNSCO)).

Det primära syftet med det svenska stödet till den palestinska civilpolisen är att stödja fredsprocessen. Polissamarbetet avser dels institutionsutveckling, dels stöd till demokratiutveckling och ökad respekt för principerna om mänskliga rättigheter. En utgångspunkt för det svenska biståndet är att förbättra civilpolisens kompetens och agerande, bl.a. vad gäller rättssäkerhet och mänskliga rättigheter. Stödet till uppbyggnad av en kompetent palestinsk poliskår bedöms ligga väl i linje med regeringens riktlinjer för de svenska insatserna. I de nu gällande riktlinjerna för 1998–2000 förespråkas fortsatt stöd till den palestinska polisen som ett led i att stärka demokratin och främja en fredlig utveckling.

Det svenska stödet till den palestinska civilpolisen har givits i form av fristående kurser (om ca 1–2 veckor) i bl.a. kriminalteknik, mänskliga rättigheter och trafikpolisverksamhet. Stödet till den palestinska civilpolisen måste kunna anpassas till förändringar i det politiska läget i området. Sedan starten har stödet därför haft karaktären av en kortsiktig insats och planerats utifrån ett kortsiktigt perspektiv.

Insatsen initierades i samband med PLO-ledaren Yasser Arafats besök i Stockholm i november 1993. PLO framförde önskemål till den svenska regeringen om stöd till utbildning av palestinsk civilpolis. Regeringen beslutade därefter att ge SIDA i uppdrag att ingå avtal med Rikspolisstyrelsen för en utbildningsinsats. SIDA skulle i ett inledande skede få disponera högst 3 miljoner kronor för en insats. Tanken var att Rikspolisstyrelsen genom Polishögskolan skulle genomföra utbildningsinsatser för palestinska civilpoliser inom olika ämnesområden (bl.a. kriminaltekniska undersökningsmetoder, trafikpolisverksamhet och ledarskapsutbildning). Utbildningsinsatserna skulle genomföras efter överenskommelse med PLO:s högsta ledning eller med en särskilt anvisad myndighet.

Hösten 1994 lät SIDA genomföra en första bedömning av möjligheterna att utforma ett utbildningsstöd. Därefter fick Polishögskolan i uppdrag att utarbeta och presentera en aktivitetsplan med ungefärliga uppgifter om arbetets handläggning, tidsplanering och beräknade kostnader. Uppgifterna användes som grund för ett kontrakt mellan SIDA och Polishögskolan. I november 1994 fattade SIDA beslut om stöd till utbildning av palestinsk polis inom den av regeringen fastställda ramen om 3 miljoner kronor, under perioden november 1994–juni 1995.

Utrikesdepartementet spelade en pådrivande roll i det inledande planeringskedet. SIDA fick t.ex. tydliga direktiv om att ärendet skulle ges högsta prioritet. Allmänt sett är det ovanligt att Utrikesdepartementet har en aktiv roll i initierings- och beredningskedet av ett enskilt projekt. Departementet kopplas emellertid alltid in om det, som i det aktuella fallet, finns en stark politisk dimension i ett projekt.

Alltsedan projektet inleddes har två personer på Sida och två personer på Generalkonsulatet i Jerusalem handlagt de svenska stödinsatserna. Sida har anlitat den svenska Polishögskolan för att genomföra kurser för den palestinska civilpolisens. På Västbanken och i Gaza är det den palestinska polisen som har det övergripande och praktiska ansvaret för projektet. I den palestinska polisens ansvar ingår att välja ut elever till kurserna, hålla med kurslokaler, garantera att eleverna får tid att ägna sig åt utbildningen samt att underlätta för eleverna så att de får möjlighet att utnyttja sina nyvunna kunskaper.

Polishögskolan inledde arbetet i november 1994 och fortsatte under 1995 med olika kurser. Insatsavtalet med såväl mottagaren som Polishögskolan löpte ut i december 1995. I början av 1996 utarbetade Sida riktlinjer för nya utbildningsinsatser. På grund av att man på Sida inte hade fått en formell förfrågan om fortsatt stöd från de palestinska polismyndigheterna kunde Sida inte upprätta ett formellt kontrakt med Polishögskolan om fortsatt utbildningsstöd. En ansökan med översiktlig budget och annat underlag beräknades inkomma senare. I väntan på en formell förfrågan från palestinsk sida satte Polishögskolan i gång med utbildningsinsatser utan formellt kontrakt med Sida. Polishögskolan finansierade under två månader insatserna med egna medel. På Sida menar man att det i vissa lägen är nödvändigt att försöka få till stånd flexibla lösningar i de fall då mottagaren inte inkommer med en skriftlig förfrågan i tid. I det aktuella fallet bedömde Sida att man genom diskussioner med mottagaren hade nått en samsyn om vad den planerade insatsen skulle omfatta. I stället för att stanna upp projektet och invänta en skriftlig förfrågan valde Sida att låta projektet fortsätta löpa. En skriftlig förfrågan inkom så småningom och i april 1996 ingick Sida avtal med Polishögskolan om ett fortsatt stöd under 1996 och halva 1997.

Den palestinska polisens förfrågningar om fortsatt stöd har allmänt varit bristfälliga och utgjort mycket begränsade beslutsunderlag. På Sida har man dock tagit hänsyn till bristen på kapacitet hos mottagaren vad gäller att utforma fullgoda beslutsunderlag. Även i samband med förlängning av insatserna hösten 1997 inkom den palestinska förfrågan om fortsatt stöd för sent. I väntan på en palestinsk förfrågan förlängde Sida därför kontraktet mellan Sida och Polishögskolan (för perioden 1 oktober–31 december 1997). Kontraktet förlängdes i december, dvs. i efterhand då avtalsperioden i princip redan var slut. (Orsaken var att ansvarig handläggare på Sida var tjänstledig för studier under en period.) Underlag för ett nytt kontrakt med Polishögskolan utarbetades därpå för en ny avtalsperiod under 1998–1999.

Våren 1997 lät Sida genomföra en projektidentifieringsmission för att studera den genomförda utbildningen samt förutsättningarna för fortsatt stöd under hösten 1997 och under åren 1998 och 1999. Uppdraget genomfördes av en polis från Polishögskolan, en oberoende konsult och den tjänsteman på Sida som handlägger den svenska insatsen. Projektidentifieringsmissionen belyste svårigheterna i att mäta resultaten av den genomförda utbildningen, bl.a. på grund av bristfälligt statistiskt underlag. Vid genomgångar med representanter för den palestinska polisen framkom dock att det svenska

utbudet ansågs vara väl anpassat till det behov och den efterfrågan som fanns. Vidare framkom att det hade märkts klara förbättringar i den palestinska civilpolisens (framför allt trafikpolisens) agerande under den period som Sverige bidragit till polisutbildningen. Deltagarna i projektidentifieringsmissionen rekommenderade fortsatt stöd i form av fristående kurser, att kurserna skulle bli längre samt att de skulle innehålla regelbundna inslag om mänskliga rättigheter.

Polishögskolan meddelade Sida i januari 1998 att de hade fortsatt intresse av att medverka vid instruktörsutbildning av bl.a. trafikpoliser och kriminaltekniker inom den palestinska polisen i enlighet med det förslag som den palestinska polisen hade inkommit med. I februari beslutade Sida om fortsatt stöd till utbildningen av den palestinska civilpolisens (för 1998–1999) till en högsta kostnad om 10 miljoner kronor. I beslutet betonades att frågan om polisens roll avseende mänskliga rättigheter särskilt skulle uppmärksammas vid beredningen av insatsen.

De svenska kurserna bedöms vara mycket framgångsrikt genomförda. Av Sidas bedömningspromemorior framgår att klara förbättringar i bl.a. trafikpolisens framförande och agerande har kunnat märkas under den period som Sverige har givit stöd till den palestinska civilpolisens. Vidare konstateras att alla inblandade parter, dvs. den palestinska polisen, UNSCO (FN-högkvarteret), Generalkonsulatet i Jerusalem, Polishögskolan och Sida är av den uppfattningen att stödet till den palestinska civilpolisens har fungerat mycket bra och att stödet har varit mycket uppskattat av mottagarna. Även från det internationella givarsamfundet har man uttryckt beröm över den svenska insatsen.

Konsultmedverkan

Polishögskolan har anlåtats av Sida efter en s.k. förhandlingsupphandling. Det betyder att Polishögskolan har inbjudits att som ensam anbudsgivare lämna in anbud för utbildningsinsatserna på Västbanken och i Gaza. Sida bedömer att Polishögskolan är en kompetent och lyhörd samarbetspart som levererar tjänster av hög kvalitet till marknadsmässiga priser. Av Sidas bedömningspromemoria inför beslut om stöd under perioden 1998–1999 framgår att såväl den palestinska polisen och UNSCO som Generalkonsulatet i Jerusalem och Sida har positiva erfarenheter av samarbetet med Polishögskolan.

Konkurrensupphandling av utbildningstjänsterna har aldrig varit aktuell. Sida menar att det egentligen inte finns något alternativ till Polishögskolan. Om svensk polis skall engageras i Sidas samarbetsprojekt är Polishögskolan given som genomförandekonsult. Enligt Sidas mening är det inte aktuellt att upphandla någon annan stats poliskår då samarbetet med den palestinska polisen är en nationell angelägenhet i och med att den palestinska förfrågan avser stöd från den svenska polisen.

Polishögskolans instruktörer har kontinuerligt lämnat in rapporter med redogörelser för erfarenheter från genomförda kurser. Deltagarna har även i vissa fall ombetts utvärdera och kommentera utbildningen. Av Polishögskolans rapportering framgår att man har goda erfarenheter av kurserna och att de fått uppskattning från deltagarna.

Enligt kontrakt med Sida skall Polishögskolan lämna halvårsvisa skriftliga rapporter till Sida och generalkonsulatet. Den fjärde och sista rapporten på året – årsrapporten – skall innehålla en sammanfattning av året som gått samt en analys av genomförd verksamhet och förslag till fortsatt inriktning på samarbetet. Handläggare uppger att Polishögskolans rapportering har varit begränsad samt att den inte har följt Sidas allmänna krav på rapportering och redovisning. På Sida har man dock haft ett visst överseende med dessa brister i och med att Polishögskolan har begränsad erfarenhet av att arbeta utifrån Sidas riktlinjer.

Sida uppger att en stor del av uppföljningen av insatserna har bestått i muntliga kontakter mellan den palestinska polisen, Polishögskolan och FN-kvarteret (UNSCO) som i sin tur har rapporterat till Generalkonsulatet i Jerusalem och till Sida. Enligt Sidas bedömningar är en sådan rapportering viktig eftersom den ger en tillförlitlig och aktuell bild av situationen i projektet.

Våren 1997 genomförde Sida en s.k. projektidentifieringsmission för att mer i detalj studera den tidigare verksamheten (jfr ovan). Tanken med missionen var även att studera och bedöma förutsättningarna för ett mer sammanhängande och relativt långsiktigt stöd samt hur utbildningsinsatserna skulle utformas under de kommande åren.

De svenska utbildningsinsatserna har inte utvärderats. Av underlagspromemorian för beslut om fortsatt stöd under perioden 1998–1999 framgår att en utvärdering planeras göras i slutet av projekttiden för att, om möjligt, mäta vilka effekter det svenska stödet har haft samt ge rekommendationer inför en eventuell fortsättning. I budgeten finns ca 400 000 kr för utvärdering. I övrigt kan medel för utvärdering tas från Sidas anslag för programutveckling.

Diakonia

Magnus Walan

Ekonomistyrningsverket

Claes-Göran Gustafsson

Europeiska kommissionen

Hans Alldén (GD VIII)

Veronika Danielsson (GD VIII)

Carl Hallergård (ECHO)

Esko Kentrschynskyj (ECHO)

Erich Muller (GD IB)

Clodaugh O'Brien (GD VIII)

Sari Soumalainen (GD VIII)

Europeiska revisionsrätten

Björn Johnsson

Jan O. Karlsson

Eduardo Ruiz García

John Speed

Exportrådet

Claes Hugo

Finansdepartementet

Teresa Hellgren (internationella avd.)

Åke Hjalmarsson (budgetavd.)

Björn Fritjofsson (internationella avd.)

Dag Sparr (budgetavd.)

Forum Syd

Sigrid Gunnarsson

Svante Sandberg

Carl-Johan Smedeby

Riksrevisionsverket

Roland Bjuremalm (årlig revision, Sida)

Karin Delin (internationella sekretariatet)

Göran Steen (internationella sekretariatet)

Riksskatteverket

Gösta Wilholm (International Consulting Office)

Sida

Owe Andersson (adm. avd.)

Ingalill Colbro (DESA)

Dag Ehrenpreis (sekretariatet för policy och samhällsanalys)
Christina Etzell (DESA)
Kristina Gough (SEKA)
KG Hagström (regionavd. adm. enhet)
Agneta Helleday (personal- och org. utveckl.)
Gunilla Hesselmark (administrativa avdelningen)
Pereric Högberg (multilaterala koordineringsgruppen)
Anton Johnston (DESA)
Robert Keller (sekretariatet för policy och samhällsanalys)
Erik Korsberg (administrativa avdelningen)
Magnus Lindell (SEKA)
Lars Lindblad (DESA)
Helene Lindgren (DESA)
Åsa Lindh (ekonomi- och verksamhetsutveckling)
Per Lundell (DESA)
Klas Markensten (ASIEN)
Eva Nauckhoff (multilaterala koordineringsgruppen)
Anders Nordström (adm. avd.)
Elisabeth Traoré (upphandlingsrådgivning)
Ewa Westman (DESA)

Statistiska centralbyrån

Arne Arvidsson (International Consulting Office)

Stockholms läns landsting

Lennart Björk (Landstingsrevisorerna)

Stockholms universitet

Claes Sandgren

Svenska representationen i Bryssel

Annika Magnusson

Utrikesdepartementet

Lennart Båge (enhetschef UD/IC)
Eva Cassel (stöd till ekonomiska reformer)
Bo Jerlström (projektexportsekretariatet)
Anneli Lindahl Kenny (EU-samordning)
Sofia Lidström (budgetsamordning)
Hans Magnusson (ämnessakkunnig, enskilda organisationer)
Fredrik Svedäng (policyfrågor, resultatstyrning, landstrategier m.m.)
Anna-Lisa Trulsson Evidon (EU-samordning)
Gunilla Törnqvist (EU-samordning)
Carin Wall (bitr. enhetschef UD/IC)
Carl Ivar Öhman (projektexportsekretariatet)

Remissinstanserna

Följande remissinstanser har yttrat sig:

Utrikesdepartementet, biståndsambassaden i Maputo, Moçambique, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Statskontoret, Statistiska centralbyrån (SCB), Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Ekonomistyrningsverket, Nämnden för offentlig upphandling och Rädda Barnen

Allmänt

Statistiska centralbyrån anser att utredningen ger en god och täckande beskrivning av förvaltningsbiståndet och samarbetet med EU. SCB har med tillfredsställelse noterat att utredningen i sina bedömningar och sitt ställningstagande beaktat de speciella problem, vad avser vidmakthållande av regler och förordningar, som uppstår i samarbete med mindre utvecklade administrationer i tredje världen och i övergångsländer.

Riksskatteverket har inget att anföra avseende innehållet i rapporten.

Ekonomistyrningsverket (ESV) anser att oavsett anslagskonstruktion för utvecklingssamarbetet borde det vara intressant att närmare studera vilka faktiska målkonflikter som uppträder och vilka mål som då har företräde. Revisorerna berör dock inte denna konflikt i rapporten.

Rädda Barnen tycker att rapporten ger en värdefull och välgjord översikt över utvecklingssamarbetet, som Rädda Barnen i stort kan instämma i.

Styrning och anslagstilldelning

Olika styrinstrument

- Riksdagens revisorer föreslår att regeringen tydliggör kopplingen mellan de instrument som står till förfogande i styrningen av utvecklingssamarbetet. Detta inkluderar frågan om regleringsbrevets roll och verksamhetsgrenarnas betydelse i styrningsprocessen. Revisorerna föreslår att regeringen utvecklar formerna för hur resultatet av biståndsinsatserna skall återrapporteras.

Utrikesdepartementet (UD) anger att den resultatinformation som efterfrågas i 1999 års regleringsbrev till Sida är nödvändig för departementets och riksdagens behov. I 1999 års regleringsbrev har Sida och UD givits ett gemensamt uppdrag att under 1999 se över resultatstyrningen av Sidas verksamhet, inklusive samordningen mellan existerande styrinstrument, i syfte att preci-

sera mål, prestationer och återrapportering. Arbetet har påbörjats och resultat förväntas under hösten 1999.

1998/99:RR9
Bilaga 2

Sida instämmer i revisorernas påpekande att regeringens återrapporteringskrav från *Sida* är omfattande och att återrapporteringen bör begränsas till information som verkligen är efterfrågad.

Ekonomistyrningsverket (ESV) instämmer i att det är viktigt att regeringen tar sin roll som beställare av information på allvar. *ESV* vill samtidigt understryka skillnaden i behovet av information, dels för regeringens styrning av myndigheten, dels för information riktad till riksdagen. Perspektiven måste få genomslag bl.a. i hur resultatinformation beställs. Det är betydelsefullt att regeringen utarbetar en strategi för resultatinhämtning inom biståndsområdet.

ESV föreslår att regeringen tillsammans med *Sida* arbetar för att minska eventuella otydligheter i nuvarande styrsignaler. Verket ifrågasätter om den nuvarande indelningsgrunden för verksamhetsgrenar är logisk och heltäckande. Mot bakgrund av 10 § förordningen om myndigheters årsredovisning (1996:882), anser *ESV* att innehållet i återrapporteringskraven är något som regeringen själv måste tänka igenom och bestämma.

Behov av analyser

- Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ytterligare analyserar orsakerna till såväl ökade som minskade reservationer. För att bättre kunna bedöma reservationernas omfattning och orsaker skulle *Sida* behöva utveckla formerna för finansiell uppföljning på projektnivå, vilket revisorerna utgår från att *Sida* gör.

Utrikesdepartementet har i sak inget att invända mot revisorernas förslag att en fördjupad analys görs av reservationernas orsak och utveckling. En sådan analys bör dock göras sedan *Sidas* åtgärdsprogram tillåtits verka en längre period och om resultatet då uteblir. *UD* instämmer i revisorernas bedömning att formerna för den finansiella uppföljningen på projektnivå bör utvecklas.

Sida anger att revisorernas resonemang delvis bygger på inaktuella uppgifter. Reservationerna minskar sedan flera år och skulle enligt *Sida* uppgått till ca 2,5 miljarder kronor år 1998 om inte regeringen beslutat införa ett utgiftstak. *Sidas* uppfattning är att en rimlig nivå på reservationerna ligger i storleksordningen 15–20 %. Detta ger handlingsutrymme för Sverige att snabbt och flexibelt agera och ge humanitärt bistånd vid större naturkatastrofer.

Sida ser inga svårigheter att få fram uppgifter om hur mycket som budgeterats respektive utbetalats för projekt. *Sida* hänvisar till sitt planerings- och uppföljningssystem, *PLUS*.

Ekonomistyrningsverket stöder tanken på att prognosmetoder skall utvecklas så att statsmakterna – utöver bemyndigandebelopp som krävs av konstitutionella skäl – även får en uppfattning om vilka anslagsbelopp som faktiskt kommer att behöva anvisas i framtiden. Både *Sida* och *Utrikesdepartementet* har ett ansvar att se till att mer tillförlitliga prognoser utvecklas. Den nya

budgetprocessen och budgetlagen ställer bl.a. krav på regeringen att genomföra prognoser och kontinuerlig uppföljning av statens inkomster och utgifter. Eftersom Utrikesdepartementets utbetalningsprofil är mindre komplex jämfört med Sidas borde departementet kunna åstadkomma långt bättre prognoser än vad som i dag är fallet. ESV är samtidigt medvetet om de svårigheter det innebär att göra prognoser inom biståndsområdet och hänvisar även till att Sidas prognoser utvecklats till det bättre.

Verket lyfter även fram frågan om bemyndiganden som statsmakterna lämnar för Sidas utfästelser och understryker att dessa i enlighet med budgetlagen (12 §) måste rymma alla de ekonomiska förpliktelser som ingår och som kan komma att behöva infrias. Av konstitutionella skäl bör bemyndiganden inte begränsas till att avse det framtida utfall som beräknas utifrån prognoser om verksamhetsutfall. Däremot skall belopp alltid anges för var och en av de ramar som statsmakterna vill styra med bemyndiganden. Det räcker således inte att ange bemyndigandet på det sätt som görs i dag.

Information till riksdagen

- Riksdagens revisorer påtalar att regeringen bör rapportera uppgifter om reservationernas totala omfattning och utveckling samt in-tecknade och oin-tecknade reservationer. I budgetpropositionen för år 1999 har regeringens redovisning förbättrats jämfört med de två föregående åren. Vidare föreslår revisorerna att regeringen i den årliga redovisningen till riksdagen ger en mer samlad bild av utvecklingssamarbetet inom skilda verksamhetsgrenar. Exempelvis framgår av granskningen att redovisningen rörande insatser genom enskilda organisationer inte är samlad.

Utrikesdepartementet uppger att man även fortsättningsvis avser att redovisa uppgifter om reservationernas omfattning och utveckling. Departementet anser att Sida i årsredovisningen på ett tydligt sätt under respektive verksamhetsgren har redovisat medel som kanaliserats dels via svenska enskilda organisationer, dels via internationella/lokala sådana. Framöver kan regeringen därmed redovisa detta till riksdagen.

Sida anser inte att det är svårt att få en samlad bild av hur mycket medel som kanaliseras via enskilda organisationer, då dessa får medel från olika anslagsposter. Det är fullt möjligt för Sida att om så önskas ge en samlad bild över kanaliseringen av bistånd via enskilda organisationer.

Ekonomistyrningsverket instämmer i revisorernas uppfattning att den totala omfattningen av reservationerna, inklusive kommentarer och analys, bör framgå i redovisningen till riksdagen, även om verket inte delar revisorernas uppfattning att storleken på reservationerna är att betrakta som ”grundläggande resultatinformation”. Det huvudsakliga intresset borde snarare ligga på vilka insatser som har gjorts för de pengar som använts, samt vilka effekter dessa insatser har givit upphov till, än att fokusera på de pengar som inte använts. Det är inte heller självklart att den resultatinformation som riksdagen är i behov av skall redovisas i budgetpropositionen. Andra former, t.ex. särskilda skrivelser, skulle kunna förekomma.

- Riksdagens revisorer föreslår att regeringen snarast genomför en total översyn av anslagsstrukturen för utvecklingsarbetet. En sådan översyn bör innehålla en förutslättningslös prövning av möjligheten att låta kostnader för såväl förvaltning som sakverksamhet inom utvecklingsarbetet belasta ramanslag. Vidare anger revisorerna att gränserna mellan kostnader för förvaltning respektive sakverksamhet behöver klargöras.

Utrikesdepartementet delar inte revisorernas uppfattning att ett byte av anslagsform från reservationsanslag till ramanslag skulle minska omfattningen av reservationer/anslagssparande. En tydlig nackdel finns däremot om anslagstypen skulle ändras då det med nuvarande anslagsregler inte är möjligt att överföra ingående reservationer till ett ramanslag.

Sida utgår från att en översyn av styrsystemet även kommer att inkludera en översyn av anslagsstrukturen. *Sida* förespråkar en prövning av möjligheten att låta kostnader för såväl förvaltnings- som sakverksamhet belasta ett och samma anslag. Vidare menar *Sida* att en permanent sakanslagsfinansiering av fältverksamheten skulle öka tydligheten och flexibiliteten samt medföra att personalresurserna skulle användas effektivare.

Statskontoret ställer sig bakom revisorernas förslag om en total översyn av anslagsstrukturen då utformningen av anslagskonstruktionen för biståndsområdet är väsentlig för styrning och uppföljning av biståndsorganisationen.

Ekonomistyrningsverket stöder förslaget om en översyn av anslagskonstruktionen för det internationella biståndet. *ESV* avråder från att låta såväl förvaltnings- som sakverksamhet finansieras med ett och samma anslag. *ESV* förordar även att antalet anslag utreds. *ESV* tillstyrker även revisorernas förslag om att en renodling bör göras mellan förvaltning och sakverksamhet. Regeringen bör enligt *ESV* ge klara riktlinjer för när det ordinarie förvaltningsanslaget respektive sakanslaget skall belastas.

ESV hävdar att en övergång från reservationsanslag till ramanslag inte i sig löser problemet med stora reservationer. Lösningen skulle snarare vara att budgetera anslagen utifrån bedömningar av utgiftsutfallet än utifrån en procentuell andel av bruttonationalinkomsten (BNI). Svårigheter att särskilja gamla reservationer skulle enligt *ESV* försvinna med en övergång till ramanslag. Med korrekt tillämpning av bemyndiganden och årliga anslag grundade på prognoser om utgiftsutfall skulle dagens stora reservationer minska, eftersom underlag för budgeteringen av anslagen skulle vara bättre.

Beredning och genomförande

Förbättrad projektdokumentation

- Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ger *Sida* i uppdrag att förbättra projektdokumentationen. En sådan dokumentation bör vara systematisk och utformad på ett likartat sätt. Vidare bör den bl.a. innehålla

finansiella uppgifter som möjliggör uppföljning. Såväl handläggare på Sida som på biståndsbassaderna bör ha tillgång till denna information.

1998/99:RR9
Bilaga 2

Utrikesdepartementet anser liksom revisorerna att brister i projektdokumentationen och den finansiella resultatuppföljningen behöver åtgärdas. UD avser att följa revisorernas rekommendation och därför uppmana Sida att förbättra projektdokumentationen. Orsaken är främst hänförlig till bristande genomförande av existerande regelverk. UD kommer därför särskilt betona vikten av att Sida kommunicerar betydelsen av regelverket i hela organisationen.

Sida anger att enhetliga rutiner avseende projektdokumentationen utgör en av de få kvarvarande punkterna i integrationen av biståndsmyndigheterna. Åtgärdsprogram har fastställts. Därmed vidtages nödvändiga åtgärder.

Ekonomistyrningsverket instämmer i revisorernas förslag att projektdokumentationen behöver förbättras. En god projektdokumentation ligger till grund för såväl Sidas interna styrning som resultatinformation till regering och riksdag.

Översyn av Sidas nyttjande av konsulter

- Riksdagens revisorer anser att det institutionella samarbetet mellan myndigheter kan undantas från krav på upphandling i konkurrens. Detta innebär dock inte något avsteg från kraven på affärsmässighet. Revisorererna föreslår att regeringen ser över formerna för konsultmedverkan inom Sidas verksamhet. Revisorererna har funnit exempel på att Sidas upphandlingspolicy i praktiken inte tillämpats. Vidare har revisorererna funnit att Sida använder s.k. närkonsulter. Löpande uppföljning av specifika projekt bör betraktas som myndighetsuppgift och därmed rymmas inom Sidas egen kompetens.

Utrikesdepartementet anser inte att en översyn från regeringens sida är påkallad. Däremot bör en uppstramning åstadkommas genom att klara riktlinjer utfärdas inom Sida. Departementet avser att ta upp frågan med Sida.

Biståndsbassaden i Maputo anger att handläggningen av den i rapporten nämnda upphandlingen av konsult hade vissa formella brister. Då den svenska resursbasen av specialistkompetens är mycket smal är det ambassadens uppfattning att det vid det aktuella tillfället inte fanns något alternativ till den anlitade konsulten.

Sida instämmer i att handläggningen av upphandlingen av en konsult har brustit. Sida påpekar att s.k. närkonsulter används då rätt kompetens inte finns att tillgå inom organisationen. Konsulterna används inte för löpande handläggning utan för innehållsmässig rådgivning vid handläggning. Det skulle inte heller vara kostnadseffektivt att dimensionera Sidas egna resurser för att klara extrema efterfrågesituationer.

Statskontoret framhåller att det förefaller finnas skäl att se över Sidas konsultupphandling, bl.a. beträffande urval av utvärderare.

1998/99:RR9
Bilaga 2

Statistiska centralbyrån ser positivt på Sidas pågående revidering av upphandlingsförfarandet inom förvaltningsbiståndet. SCB ser dock gärna att de problem som nu skapas för såväl konsult som mottagarorganisation vid återkommande upphandling under löpande projektperiod undanröjs. I fråga om nyttjandet av närkonsulter påtalar SCB att Sida inte besitter tillräcklig fackkunskap inom samtliga aktuella förvaltningsområden för att på ett sakkunnigt sätt kunna bedöma ansökningar, formulera projektdokument, sammanställa anbudshandlingar eller utvärdera anbud.

Ekonomistyrningsverket delar revisorernas förslag om att Sidas konsultmedverkan bör ses över. Översynen bör fokusera på Sidas interna rutiner kring upphandlingsförfarandet. Det är enligt ESV:s mening inte rimligt att konsulter regelmässigt anlitas för att klara av Sidas myndighetsuppgifter. Verket anser att Sidas anlitan av tjänsteexporterande myndigheter bör undantas från upphandlingsförfarandet om det är uppenbart att den efterfrågade kompetensen endast finns inom staten (vid någon myndighet). Endast i de fall där kompetens om sakfrågan ligger utanför de statliga myndigheternas ansvarsområden bör upphandling göras. ESV delar revisorernas uppfattning att även om upphandling i egentlig mening inte kan göras, får detta inte medföra avsteg från kraven på affärsmässighet.

Nämnden för offentlig upphandling påtalar att revisorernas beskrivning av biståndets undantag från lagen om offentlig upphandling (LOU) är något för generaliserande. Detta beror på att undantagen från 1 kap. 3 § LOU endast gäller i de fall stater eller organisationer kommit överens om andra upphandlingsförfaranden än de som EG:s upphandlingsdirektiv föreskriver. För att Sidas interna upphandlingsregler skall kunna användas krävs därför staternas eller organisationernas beslut härom generellt eller i det enskilda fallet. LOU gäller således vid upphandling av sådana biståndsprojekt som inte uppfyller de ovannämnda kriterierna. De upphandlingar som inte uttryckligen är undantagna från LOU:s tillämpning skall ske i enlighet med lagens bestämmelser.

Former för att avsluta projekt

- Riksdagens revisorer föreslår att regeringen ger Sida i uppdrag att utveckla former för när och hur biståndsprojekt skall avslutas. Revisorerna utgår från att en omfattande kunskapsbas från redan avslutade projekt finns att tillgå vid Sida.

Utrikesdepartementet instämmer i revisorernas bedömning att det tydligt bör anges när och hur projekt skall avslutas. UD anser därför att det tydligare skall anges i besluten när projekt skall avslutas och att förlängningar bör föregås av noggrann prövning.

Sida hänvisar till att i myndighetens metodhandbok "Så arbetar Sida" ges målen, principerna och de generella metoderna för Sidas arbete som även

inkluderar former för när och hur biståndsprojekt skall avslutas. Härigenom finns väl utvecklade former och det fortsatta arbetet inriktas på att säkra att dessa former och synsätt följs.

Statistiska centralbyrån tillstyrker behovet av att utveckla metoder för avslutning av projekt och förklarar sig villigt att ställa sina erfarenheter/resurser till förfogande på sätt som finnes lämpligt. Enligt SCB finns det anledning att inte endast utveckla metoder för hur projekt planenligt skall avslutas utan även se på hur insatser som abrupt tvingats avbrytas skall kunna konsolideras och naturligt avslutas.

Uppföljning, kontroll och utvärdering

Samarbetet med enskilda organisationer

- Utifrån en särskild granskning av fem ramorganisationer bedömer Riksdagens revisorer att organisationerna har ändamålsenliga rutiner och god intern kontroll, men att vissa brister förekommer bl.a. i dokumentationen av beredning av ansökningar samt uppföljning och utvärdering av projekt. Revisorerna anser att det finns ett behov av att göra en samlad bedömning av det nuvarande urvalet av samarbetsorganisationer samt den relativa fördelningen av medel dem emellan. Regeringen bör därför ge Sida i uppdrag att göra en samlad bedömning av samtliga ramorganisationer som Sida samarbetar med. Revisorerna påtalar att det inte finns några fastlagda kriterier eller riktlinjer för vare sig hur många eller vilken typ av ramorganisationer Sida skall ha ett långsiktigt samarbete med eller kriterier för hur de anvisade medlen skall fördelas mellan organisationerna.

Utrikesdepartementet delar revisorernas bedömning att organisationerna har en god intern kontroll och hänvisar till att den systemrevision Sida utarbetat är ett viktigt instrument för att bedöma styrning och kontroll inom ramorganisationerna. Departementet delar även revisorernas bedömning att det finns ett behov av tydligare kriterier och riktlinjer. Därför kommer Sida under år 1999 att inleda en process, som även involverar svenska organisationer, för att klargöra urvalet av ramorganisationer.

UD instämmer inte i revisorernas slutsats om att det saknas kriterier för fördelning av medel mellan ramorganisationer.

Sida instämmer i revisorernas bedömning att ramorganisationerna i stora delar har ändamålsenliga rutiner för att hantera Sidabidragen. Ur ett kvalitetsperspektiv är det emellertid lika viktigt att bedöma i vilken mån organisationerna har system för styrning mot identifierade mål samt om den dokumentation som utgör ett av underlagen för Sidas beslut om tilldelning av medel är tillförlitlig.

Vidare delar Sida revisorernas uppfattning att kriterier för hur många ramorganisationer Sida skall arbeta med och vad som skall styra urvalet, behöver utvecklas. Sida kommer under våren 1999 att initiera en sådan process. Vidare delar Sida revisorernas uppfattning att det med tidigare planerad om-

fattning av systemrevision kommer att ta lång tid innan samtliga ramorganisationer blivit föremål för revision. Sida kommer att åtgärda detta med start redan under år 1999.

Sida delar inte revisorernas uppfattning att det saknas kriterier för fördelning av bidrag mellan ramorganisationerna. Samtidigt ger Sida revisorerna rätt i att den proportionella fördelningen mellan ramorganisationerna varit likartad under en lång rad av år.

Statskontoret delar revisorernas syn på behovet att göra en förutsättningslös samlad bedömning av det nuvarande urvalet av samarbetsorganisationer samt den relativa fördelningen av medel dem emellan. En sådan bedömning bör dock göras av ett oberoende organ som ligger utanför Sida.

Ekonomistyrningsverket instämmer i revisorernas förslag att en omprövning av samarbetet bör göras. Ett samarbete byggt på slentrianmässig grund bör ersättas av en mer systematisk omprövning av vilka aktörer som gör det mest effektiva arbetet för mottagarländerna.

Rädda Barnen har inga invändningar mot revisorernas förslag. Kommande systemrevisioner och andra liknande genomgångar bör planeras i samråd med organisationen. Det är bättre med få, väl förberedda och effektiva genomgångar än flera mindre effektiva.

Utvärdering på flera nivåer

- Riksdagens revisorer föreslår att regeringen i ökad omfattning utnyttjar de organ som har till uppgift att granska och utvärdera effektiviteten i statliga insatser i syfte att förbättra regeringens beslutsunderlag. Revisorererna föreslår att regeringen ser över möjligheterna att inrätta ett oberoende utvärderingsinstitut med forskningsanknytning inom biståndsområdet för att stärka riksdagens möjligheter att få tillgång till ett från biståndsorganisationen oberoende beslutsunderlag. Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI) inom Utrikesdepartementet har mer en policy-skapande roll. Revisorererna understryker även behovet av en bättre återkoppling av erfarenheter och spridning av utvärderingsresultatet till en bredare krets inom Sida samt till intressenter än vad som nu görs.

Utrikesdepartementet delar inte revisorernas uppfattning om att ett oberoende utvärderingsinstitut bör inrättas. UD vill komplettera revisorernas iakttagelser med den internationella utvärderingsnivån inom biståndet, dvs. de granskningar och utvärderingar som görs av internationella organisationer vilka utgör ett viktigt beslutsunderlag för regeringen.

Sida menar att ett fristående utvärderingsorgan kan utgöra ett viktigt komplement till Sidas egen utvärderingsverksamhet. Sida anser dock att revisorernas val av verksamhetsinriktning är alltför snäv och revisionellt bestämd. Utvecklingssamarbetets ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet och kvalitet bör granskas utifrån de resultat som biståndet uppnått i förhållande till statsmakternas mål för verksamheten.

Statskontoret ansluter sig till vad revisorerna anför om behovet av utvärderingar och om att regeringen i ökad omfattning bör utnyttja de organ som har till uppgift att granska och utvärdera effektiviteten i statliga insatser. Statskontoret ställer sig dock tveksamt till om det behövs ett särskilt utvärderingsinstitut. Det kan finnas skäl att överväga om inte Expertgruppen för utvecklingsfrågor (EGDI) i ökad utsträckning bör få till uppgift att fungera som en effektiv beställare av mer övergripande utvärderingar inom biståndsområdet. Statskontoret anser att det förefaller finnas frågetecken kring hur resultatet av utvärderingar tas till vara. På grundval av detta bör Sida se över rutinerna för återkoppling av utvärderingarnas resultat.

Statistiska centralbyrån delar revisorernas uppfattning att uppföljning och utvärdering av biståndsinsatser kan stärkas och påpekar att det av Sida initierade systemet för uppföljning och utvärdering givit värdefulla kunskapsbidrag till biståndsverksamheten. Verket förordar införandet av en kvalitetssäkring i nuvarande utvärderingssystem. SCB finner ingen anledning att uttala huruvida en förbättrad uppföljning och utvärdering kan åstadkommas genom ett fristående organ eller genom en utökning av nuvarande organs mandat. Vidare är det viktigt att inte enbart granska bilaterala insatser utan även att följa upp nyttjandet och effekterna av svenska medel kanaliserade genom internationella forum.

Ekonomistyrningsverket anser att det är viktigt att det görs utvärderingar på olika nivåer och av olika oberoende aktörer. ESV anser att en kombination av en förstärkning av Utvärderingssekreteriatet (UTV) inom Sida samt en utbyggnad av EGDI skulle kunna ersätta behovet av ett helt nytt institut. Att inrätta ett utvärderingsinstitut behöver inte nödvändigtvis förbättra utvärderingsverksamheten inom biståndsområdet om det inte är klarlagt hur den redan befintliga utvärderingsverksamheten och organisationen kan göras mer effektiv. Det krävs en förändring till att intresse och fokus mer läggs på vad det svenska biståndet lyckas åstadkomma.

Samarbete och samordning med EU

Riktlinjer för att förbättra samordningen

- Riksdagens revisorer konstaterar att Sida inte har något system för att löpande hålla sig informerad om vad EU gör på fältet och inte heller några rutiner för att systematiskt informera EU om svenska insatser. Sida utformade riktlinjer under år 1998 för ökad samordning med EU. Revisorerna förutsätter att frågan om riktlinjernas status klagörs så att de tillämpas vid samtliga berörda ambassader i utlandet. Det är viktigt att det finns upparbetade kanaler för utbyte av information om planerade och genomförda insatser.

Utrikesdepartementet påpekar att EU:s egna omfattande brister innebär svårigheter att skapa ett system för informationsutbyte. Sverige verkar inom verkställighetskommittéerna för att information skall lämnas när beredningen påbörjas av ett projekt. Sidans riktlinjer torde följas av ambassaderna men avsikten är att göra dem formellt bindande genom s.k. avdelningsbeslut. Sida

avvaktar resultatet av kommissionens uppföljning av EU:s riktlinjer om samordning. Därefter kommer Sida att revidera de egna riktlinjerna och göra dem till föremål för avdelningsbeslut.

Sida avser att så snart det är möjligt fånga upp de beslut som fattas kring de nya EU-riktlinjerna om samordning och uppdatera de interna riktlinjerna. Under tiden har både Sida i Stockholm och biståndsbassaderna tagit aktiv del i samordningsarbetet.

Statskontoret är tveksamt till om det räcker med att klargöra frågan om statusen på de riktlinjer som Sida har utarbetat för att förbättra samordningen med EU. Samordningen med EU:s utvecklingssamarbete bör ses över då frågan har en sådan principiell betydelse att det finns skäl att ytterligare utreda vilka faktorer som bidrar till Sveriges förmåga att påverka EU:s biståndspolitik, anpassa sig till den och dra nytta av den. En sådan utredning bör bl.a. analysera samordning mellan det svenska utvecklingssamarbetet och EU:s program, regeringens medverkan till styrningen av EU:s bistånd och andra internationella organisationers utvecklingsprogram, t.ex. Världsbanken och FN. De medel som Sverige betalar in till EU:s bistånd omfattar stora offentliga utgifter och alltmer av det svenska biståndet kan i framtiden komma att kanaliseras genom EU.

Statistiska centralbyrån anger att det är önskvärt med striktare rutiner när det gäller Sidas samordning med EU. Mottagarländernas förmåga att samordna biståndsinsatser bör inte överskattas. De kan ha ett visst huvudansvar men kontroll och feedback bör kunna regleras bättre.

Svenska enskilda organisationer

- Riksdagens revisorer bedömer att det bör finnas ett utrymme för svenska enskilda organisationer att i större utsträckning finansiera delar av verksamheten med EU-bidrag. Revisorererna föreslår att regeringen tar initiativ till att få fram bättre och mer samlade underlag för att bedöma i vilken utsträckning svenska organisationer söker och beviljas EU-bidrag.

Utrikesdepartementet instämmer i revisorerens analys och anser att det behövs åtgärder för att underlätta för svenska enskilda organisationer att erhålla bidrag för utvecklingsinsatser från EU. Organisationerna måste dock själva visa ett mer aktivt intresse om utfallet för svensk del skall kunna öka.

Statskontoret menar att en samlad bedömning av samarbetet med enskilda organisationer även bör innehålla en analys av i vilken utsträckning Sidas årliga anslag minskar benägenheten hos enskilda organisationer att söka EU-bidrag.

Rädda Barnen anser att rapportens beskrivning om EU:s anslag för samfinansiering av enskilda organisationers insatser ger en bra bild av situationen. Kontakterna med kommissionen angående bidrag till enskilda organisationers bistånd har försvårats ytterligare. En konsekvens av detta är att Rädda

Samlad funktion för att främja svenska företag

- Revisorerna finner att svenska företag och konsulter har varit relativt dåligt representerade i Europeiska kommissionens upphandlingar av varor och tjänster för biståndsinsatser. Det skulle underlätta för svenska företag om det fanns en huvudansvarig aktör för information och statistik om EU:s upphandlingssystem. Revisorerna föreslår att regeringen klargör vilken instans som skall ha huvudansvaret för att främja svenska företags möjligheter att delta i EU:s upphandlingar.

Utrikesdepartementet anger att Projektexportsekretariatet (PES) fått ett vidgat mandat och större resurser. Tillsammans med Exportrådet skapas härigenom en slagkraftig främjandeorganisation. Hittillsvarande erfarenheter av den nya organisationen är goda men fortlöpande korrigeringar av rollfördelningen kommer att göras.

Statskontoret vill understryka vad revisorerna anför om behovet av ett system med huvudansvarig aktör för information och statistik om EU:s upphandlingssystem.

Statistiska centralbyrån tillstyrker revisorernas förslag om ett system med en huvudansvarig aktör för information om EU:s upphandlingssystem. Ett sådant system bör täcka hela den internationella biståndsmarknaden eftersom Sverige inte bara är lågt representerat inom kommissionens upphandlingar utan även totalt sett.

SCB påpekar att svenska myndigheters brist på framgång på EU-marknaden till största delen inte är ett informations- eller kunskapsproblem, utan i huvudsak beror på restriktioner betingade av svenska tjänsteexportförordningens regler avseende kostnadstäckning och dess beräkning.

1 Revisorernas granskning.....	1
2 Revisorernas överväganden och förslag	2
2.1 Styrning.....	2
2.2 Anslagsfrågor.....	4
2.3 Utvärdering	7
2.4 Genomförande	9
2.5 Utvecklingssamarbetet genom enskilda organisationer	11
2.6 EU-frågor.....	13
3 Revisorernas förslag	15

Bilaga 1

Rapport 1998/99:2	17
Utvecklingssamarbetet.....	17
Förord	19
Sammanfattning.....	21
1 Granskningens inriktning.....	25
2 Den svenska biståndspolitikerna.....	26
2.1 Målen för den svenska biståndspolitikerna	26
2.2 Biståndsramen och enprocentsmålet	27
2.4 Det bilaterala utvecklingssamarbetet	28
3 Arbetet inom Utrikesdepartementet och Sida	30
3.1 Utrikesdepartementets organisation	30
3.2 Arbetet inom Sida	31
4 Styrning av utvecklingssamarbetet	35
4.2 Utveckling av mål för verksamheten	36
4.2 Regleringsbrevet som styrdokument.....	38
4.3 Landstrategierna som styrinstrument	38
4.4 Att redovisa resultatet av utvecklingssamarbetet	40
4.5 Behov av utvärderingar på olika nivåer	43
4.6 Revisorernas iakttagelser	46
5 Anslagsfrågor.....	50
5.1 Statsbudgetens anslagstyper och villkor	50
5.2 Reservationernas omfattning på anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete	53
5.3 Orsaker till uppkomna reservationer.....	56
5.4 Begreppet in-tecknad reservation	57
5.5 Stöd till ekonomiska reformer.....	58
5.6 Insatser för att minska reservationerna.....	61
5.7 Sidas rapportering till regeringen.....	62
5.8 Regeringens redovisning till riksdagen	63
5.9 Ett ökat anslagssparande för biståndsförvaltningen	64
5.10 Från ram- till reservationsanslag – exemplet Sidas fältorganisation.....	67
5.11 Revisorernas iakttagelser	70
6 Förvaltningsstödet	74
6.1 Biståndets inriktning och omfattning	74

6.2 Sidas handläggning av förvaltningsstöd.....	76
6.3 Sidas nyttjande av konsulter inom förvaltningsbiståndet.....	77
6.4 Former för upphandling av konsulter.....	82
6.5 Uppföljning och kontroll av förvaltningsstöd.....	84
6.6 Utvärdering av förvaltningsbistånd.....	86
6.7 Avslutning av projekt.....	86
6.8 Behovet av samordning mellan givare.....	87
6.9 Revisorernas iakttagelser.....	88
7 Utvecklingssamarbete via enskilda organisationer.....	93
7.1 Ökat intresse för enskilda organisationer.....	93
7.2 Stöd till enskilda organisationers utvecklingssamarbete.....	95
7.3 Återrapportering, uppföljning och kontroll.....	105
7.4 Revisorernas iakttagelser.....	114
8 Samarbete och samordning med EU.....	116
8.1 EU:s internationella utvecklingssamarbete.....	116
8.2 Beslutsförfarande och administration.....	120
8.3 Samordning mellan EU:s och medlemsstaternas bistånd.....	125
8.4 EU:s samarbete med enskilda organisationer.....	129
8.5 Upphandling inom Europeiska unionen.....	136
8.6 Revisorernas iakttagelser.....	141
9 Revisorernas överväganden och förslag.....	144
Allmänna utgångspunkter.....	144
Styrning och anslagstilldelning.....	144
Beredning och genomförande.....	149
Uppföljning, kontroll och utvärdering.....	151
Samarbete och samordning med EU.....	154
Referenser.....	157

Underbilaga 1

Sammanställning av reservationer.....	160
---------------------------------------	-----

Underbilaga 2

Stöd till finansministeriet i Moçambique.....	162
Stöd till uppbyggnad av Namibias statistiska centralbyrå.....	167
Stöd till provinsförvaltningen i Norra Kap-provinsen, Sydafrika.....	172
Stöd till det statliga redovisningssystemet i Tanzania.....	177
Stöd till skatteförvaltningen i Vietnam.....	182
Stöd till polisutbildning på Västbanken och i Gaza.....	186

Underbilaga 3

Intervjupersoner.....	191
-----------------------	-----

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 1998/99:2	
Utvecklingssamarbetet – styrning, genomförande, samordning och	
uppföljning av biståndet.....	193
Remissinstanserna.....	193
Allmänt.....	193

Styrning och anslagstildelning	193	1998/99:RR9
Beredning och genomförande	196	
Uppföljning, kontroll och utvärdering	199	
Samarbete och samordning med EU	201	