



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående UD och Sida i utvecklingssamarbetet

Sammanfattning

Utrikesutskottet behandlar i detta betänkande Riksrevisionens styrelses redogörelse 2004/05:RRS3 angående UD och Sida i utvecklingssamarbetet samt två motioner som väckts med anledning av redogörelsen.

Utskottet föreslår att redogörelsen läggs till handlingarna samt att motionerna avslås.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Riksrevisionens rekommendationer	6
Motionerna.....	8
Utskottets överväganden.....	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	13
Redogörelse 2004/05:RRS3.....	13
Följdmotioner.....	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Riksrevisionens rekommendationer avseende styrning och uppföljning av utvecklingsbiståndet

Riksdagen avslår motion 2004/05:U1.

2. UD:s och Sidas roll i det svenska utvecklingssamarbetet

Riksdagen avslår motion 2004/05:U2.

3. Riksrevisionens styrelses redogörelse 2004/05:RRS3 angående UD och Sida i utvecklingssamarbetet

Riksdagen lägger redogörelse 2004/05:RRS3 till handlingarna.

Stockholm den 24 maj 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Berndt Ekholm (s), Carina Hägg (s), Holger Gustafsson (kd), Alice Åström (v), Kent Härstedt (s), Kaj Nordquist (s), Birgitta Ohlsson (fp), Kenneth G Forslund (s), Ewa Björling (m), Veronica Palm (s), Lotta Hedström (mp), Anita Johansson (s), Björn Hamilton (m), Cecilia Wikström (fp), Henrik S Järrel (m) och Annika Qarlsson (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

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

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna i den granskning som Riksrevisionen genomfört av regeringens och Sidas roller i det bilaterala utvecklingssamarbetet skall överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse.

Som ett led i ärendets beredning har utskottet informerat sig om vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens synpunkter.

Sammanfattning av redogörelsen

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

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

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

Genomförandet av granskningen

Utgångspunkten för Riksrevisionens granskning har varit riksdagens beslut om biståndsmål och integration vid utlandsmyndigheterna samt regeringens landstrategier. Riksrevisionen har granskat de styrverktyg och processer som regeringen, Regeringskansliet/UD och Sida tillämpar för att i IUM:s verksamhet åstadkomma strategiska prioriteringar som syftar till att, genom en ökad fältorientering, generera biståndsinsatser som leder till kostnadseffektiv förvaltning. Granskningen inriktades på regeringens och Sidas beslut beträffande styrning av bilateralt utvecklingssamarbete i samverkan med mottagarländer och andra givare. Granskningen försökte inte utvärdera i vad mån enskilda biståndsinsatser har uppnått sina syften.

Riksrevisionens iakttagelser

Vid granskningen har Riksrevisionen bl.a. gjort följande iakttagelser:

- UD och Sida har, för de omvandlade ambassaderna, slutit avtal om bl.a. arbets- och kostnadsfördelning. Riksrevisionen ifrågasätter avtal som form för att reglera hur verksamheten skall ledas och bedrivs vid IUM och understryker att det från förvaltningsrättslig synpunkt är uteslutet att använda avtal för att reglera myndighetsutövning. Riksrevisionen ifrågasätter även att UD och Sida reglerat kostnadsdelning i avtal.
- Styrningen av den bilaterala biståndsverksamheten, som i ökande utsträckning hanteras vid utlandsmyndigheterna, kan förbättras. Land- och regionstrategier är grundläggande styrinstrument i det bilaterala utvecklingssamarbetet. De utarbetas av Sida och beslutas av regeringen. Riksrevisionen anser att vissa förändringar gjorts som har förbättrat förutsättningarna för mål- och resultatstyrningen av Sida. I regleringsbrevet för år 2004 skiftar fokus i styrningen från verksamhetsgrenar till land och region. Verksamhetsinriktade anslagposter och verksamhetsgrenar kvarstår dock på ett antal områden. För att uppnå ökad resultatorientering i styrningen av utvecklingssamarbetet återstår emellertid en rad problem att lösa. Bland annat har regeringen inte formulerat mål för ett antal av Sidas verksamhetsgrenar. Ändringarna i regleringsbrevet innebär vidare att återrapporteringens utformning påverkas. De innebär bl.a. att identifierade brister i landstrategier avseende metoder och data för att bedöma resultat på olika nivåer måste åtgärdas. Vid granskningen har framkommit att strategierna brustit i fråga om koppling mellan slutsatser i land- och resultatanalys å ena sidan och förslagen till strategi å den andra sidan.
- Sida har under de senaste åren genomfört en tydlig expansion av sin fältverksamhet. På grund av att antalet länder med Sidarepresentation samtidigt har ökat har resultatet blivit att fältorganisationen snarare har breddats än förstärkts. Konsekvensen av detta är att det finns risk för att viss typ av kompetens inte räcker till för att klara alla arbetsuppgif-

ter i fält. Riksrevisionen konstaterar dock att Sida har fått tillstånd att använda sakanslag för att finansiera tjänster vid IUM. Normalt används ett förvaltningsanslag för myndigheters personalkostnader. Riksrevisionen skulle föredra att problemen med de låsningar som nuvarande anslagskonstruktion ger kan lösas inom ramen för de principer som gäller för myndighets- och sakanslag för svensk statsförvaltning i övrigt. Oavsett vilken anslagsform som väljs för finansiering av fältpersonal bör denna gå hand i hand med ökade krav på rapportering av kostnader för administration m.m. samt bättre kvantitativt underlag för bedömning av produktivitet.

- Riksrevisionen konstaterar att det saknas information om resursåtgången i olika delar av biståndsprocessen. I granskningen har man undersökt kostnader för fält- och hemmakontor samt hur personalen är fördelad. Under perioden 1998–2002 har både kostnaderna för fältet och för Sida i Stockholm ökat. Samtidigt har antalet utsända i fält ökat medan antalet anställda vid Sida-S har minskat något. Granskningen visar även att kostnaderna för IUM i relation till utfallet per land har ökat på senare år.
- Riksrevisionen betonar också att det är angeläget att dimensioneringen av och innehållet i det administrativa stödet anpassas för att uppnå en effektivare sakverksamhet. Den s.k. basbemanningen, dvs. personalen som sköter de administrativa uppgifterna, har i stort sett varit densamma de senaste tre åren medan sakpersonal och biståndsvolym ökat markant. Sida har strategiska ambitioner att rationalisera insatsverksamheten och minska transaktionskostnader. Detta kräver administrativ kapacitet för att ta fram och säkerställa kvaliteten i underlag i syfte att följa upp och mäta insatser i termer av kostnadseffektiv insatsförvaltning samt effektivare resursutnyttjande för IUM som helhet.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av sammanfattade iakttagelser har Riksrevisionen angett följande rekommendationer avseende regeringen och Regeringskansliet/Sida:

Styr IUM i förvaltningsrättsligt korrekta former

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

Ge kostnadsdelningen en förvaltningsrättslig grund

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

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

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

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

Se över anslagsindelningen för finansiering av biståndsförvaltningen

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

Avseende Sida

Förbättra metoder för att följa insatsportföljernas utveckling

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

Redovisa resursåtgång och produktivitet i olika delar av biståndsprocessen

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

Jämför kostnader för olika alternativ i en ökad fältorientering av Sida

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

Sida bör bedöma huruvida utlokaliserade enheter i form av subkontor rimmar med statsmakternas beslut och Sidas primära roller i biståndet – att vara finansjär och engagerad mäklare. Att kanalisera det ämnesspecifika stödet via en likasinnad givare eller ett FN-organ bör ingå när Sida överväger de sakliga och kostnadsmässiga konsekvenser av s.k. ämnessekretariat.

Se generering av insatser som ett led i den strategiska planeringen

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

Riksrevisionens styrelse

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

Styrelsen delar även Riksrevisionens rekommendation att regeringen bör se över mål- och resultatstyrningen för Sida och de integrerade utlandsmyndigheterna. Därigenom kan, enligt styrelsen, förutsättningar skapas för att förse riksdagen med en fördjupad resultatrapportering. Vidare anser styrelsen, i likhet med Riksrevisionen, att regeringen bör pröva den nuvarande anslagsindelningen för finansieringen av biståndsförvaltningen mot bakgrund av gällande principer för fördelningen mellan sakanslag och förvaltningsanslag. Det är enligt styrelsen viktigt att riksdagen markerar principen att sakanslag inte skall användas till förvaltningsändamål.

Motionerna

I *kommittémotion 2004/05:U1* framhåller Centerpartiet den kritik som Riksrevisionens styrelse riktar mot regeringens och Regeringskansliets styrning och uppföljning av utvecklingsbiståndet samt bristerna i redovisningen av kostnaderna för administrationen av biståndet. Centerpartiet vill uppmana regeringen att följa rekommendationerna avseende styrning och uppföljning av utvecklingsbiståndet som föreslås i Riksrevisionens styrelses redogörelse.

I *motion 2004/05:U2* instämmer Kristdemokraterna i Riksrevisionens styrelses kritik och de slutsatser som granskningen lett till. Kristdemokraterna betonar vikten av att skapa bistånd som leder till kostnadseffektiv förvaltning och anför att en växande biståndsvolym kräver ökad effektivitet och förstärkt samordningsförmåga. I motionen uppmanas regeringen att ta till sig Riksrevisionens rekommendationer vad beträffar UD:s och Sidas roll i det svenska utvecklingssamarbetet.

Utskottets överväganden

Organisationen av biståndet inom ramen för de svenska utlandsmyndigheterna har behandlats i ett antal utredningar och rapporter från senare delen av 1980-talet och fram till i dag. Utrikesutskottet har berört frågan i flera betänkanden, och i en kanslipromemoria från 2001 görs en genomgång av integrationen av utrikes- och biståndsförvaltningens fältorganisationer. Beskrivningen av komplikationerna i rollfördelningen mellan UD och Sida vad avser förvaltningen och genomförandet av det bilaterala utvecklings-samarbetet som administreras via berörda utlandsmyndigheter har varit återkommande. Behovet av effektivare styrning och uppföljning har hävdats ett flertal gånger av riksdagen och Riksdagens revisorer.

1993 beslutade riksdagen, enligt regeringens proposition om en samordnad fältadministration, att genomföra en integration av ambassader och biståndskontor. Denna har utförts gemensamt av Utrikesdepartementet och Sida. Regeringen anser att integrationen till viss del medfört de fördelar som eftersträvades men att det kvarstår vissa områden där det finns administrativa problem, bl.a. inom fastighets-, ekonomi- och IT-områdena.

Mot bakgrund av att den nya myndigheten Regeringskansliet inrättades 1997 samt att riksdagen fattade beslut om en ny svensk politik för global utveckling (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) har UD och Sida gemensamt utrett vissa frågor om den administrativa integrationen. Resultatet har lagts fram i två promemorior, dels rörande förslag till åtgärder för att fullfölja den administrativa integrationen vid utlandsmyndigheter där UD och Sida är verksamma, dels beträffande slutrapport från studie rörande framtida ansvars- och kostnadsfördelning mellan Regeringskansliet och Sida av IT-stödet till utlandsmyndigheterna.

Regeringen yttrade sig i budgetpropositionen för 2005 angående Riksrevisionens rekommendationer i redogörelse 2004/05:RRS3 och hänvisade bl.a. till UD:s och Sidas ovan nämnda utredning där man presenterat förslag till åtgärder för att fullfölja den administrativa integrationen. Regeringen underströk att förslagen i viktiga avseenden motsvarade de åtgärder som Riksrevisionen rekommenderade i sin redogörelse.

Den 4 maj 2005 fattade regeringen beslut med innebörden att man ställer sig bakom förslagen och rekommendationerna i de utredningar som utarbetats inom Regeringskansliet och gemensamt med Sida om den administrativa integrationen. I beslutet konstateras även att regeringen ansluter sig till Riksrevisionens styrelses uttalande om vikten av att regeringens styrning av biståndsverksamheten, inklusive hur verksamheten skall finansieras, ledas och bedrivs vid de integrerade utlandsmyndigheterna, regleras i mera korrekta författningsrättsliga former än de avtal som upprättats för detta ändamål mellan Utrikesdepartementet och Sida. Vidare anges i beslutet att

regeringen uppdrar åt Regeringskansliet och Sida att genomföra ytterligare åtgärder för att fullfölja den administrativa integrationen mellan UD och Sida vid berörda utlandsmyndigheter, inklusive sektionskontoren.

Med beslutet bemyndigar regeringen Regeringskansliet att ingå förvaltningsöverenskommelser med Sida dels om formerna för administrativt samråd och kostnadsdelning avseende berörda utlandsmyndigheter, dels avseende IT-stöd till berörda utlandsmyndigheter.

Regeringsbeslutet innehåller även åtgärder som syftar till en förbättrad samordning mellan Regeringskansliet och Sida och effektivisering av revision, inspektion och tillsyn av utlandsmyndigheterna. Utskottet förutsätter att resultatet av dessa åtgärder även kommer att utgöra en viktig grund för en förbättrad återrapportering till riksdagen om verksamheten inom det bilaterala utvecklingssamarbetet.

I regeringsbeslutet anges att målet är att åtgärderna skall vara genomförda i huvudsak före den 30 juni 2007.

I budgetpropositionen för 2005 tog regeringen även upp Riksrevisionens påpekanden om behovet av ökad resultatorientering i styrningen av utvecklingssamarbetet och konstaterade att revisorerna bl.a. rekommenderar att regeringen formulerar mål för de verksamhetsgrenar som saknar sådana. Vidare togs upp att regeringen bör tydliggöra hur Sidans återrapportering skall utformas utifrån regleringsbrevets krav samt klargöra hur återrapportering skall ske gentemot de mål som formuleras i landstrategier.

Beträffande den övergripande styrningen av utvecklingssamarbetet och en förbättrad resultatrapportering konstaterar utskottet att regeringen fattade beslut i april 2005 om nya riktlinjer för s.k. samarbetsstrategier. Samarbetsstrategierna, som ersätter de tidigare landstrategierna, skall vara styrande för allt utvecklingssamarbete med ett enskilt land eller region och också spegla åtgärder inom andra svenska politikområden. I de beslutade riktlinjerna finns en förstärkt betoning på styrning och uppföljning av samarbetet i alla delar av strategiprocessen.

Vad avser regleringsbrevet till Sida rekommenderar Riksrevisionen dels att mål formuleras för samtliga verksamhetsgrenar, dels att det övergripande återrapporteringskravet förtydligas. Utskottet konstaterar att båda rekommendationerna har tillgodosetts i Sidans regleringsbrev för 2005. Under hösten 2004 förtydligade också UD det övergripande återrapporteringskravet för innevarande år.

Riksrevisionens styrelse understryker rekommendationen att regeringen bör se över nuvarande system med förvaltnings- och sakanslag till Sida. Utskottet finner att regeringen i mars 2005 beslutade att uppdrar åt Statskontoret att göra en översyn av styrningen och förvaltningen av utvecklingssamarbetet. I detta uppdrag ingår bl.a. att se över nuvarande system med förvaltnings- och sakanslag till Sida. Uppdraget skall slutredovisas senast den 19 december 2005.

Utskottet konstaterar med tillfredsställelse att regeringen har fattat beslut om att genomföra en rad åtgärder som överensstämmer med de rekommendationer som lämnas i Riksrevisionens styrelses redogörelse. Det är utskottets uppfattning att förutsättningarna för en tydligare och bättre styrning och ledning av verksamheten därmed ökar och att detta kan förväntas medföra högre kostnadseffektivitet och ett mera rationellt utnyttjande av de samlade resurserna inom utvecklingsbiståndet. Utskottet kommer att följa det fortsatta förändringsarbetet.

Beträffande de motionsyrkanden som väckts i ärendet har utskottet ingen annan åsikt men finner att de tillgodoses genom regeringens ovan nämnda åtgärder och därmed får anses omhändertagna.

Mot bakgrund av vad ovan anförts föreslår utskottet att riksdagen avslår *motionerna 2004/05:U1 och 2004/05:U2* och att *redogörelse 2004/05:RRS3* läggs till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelse 2004/05:RRS3

Redogörelse 2004/05:RRS3 Riksrevisionens styrelses redogörelse angående UD och Sida i utvecklingssamarbetet.

Följdmotioner

2004/05:U1 av Agne Hansson m.fl. (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att följa rekommendationerna avseende styrning och uppföljning av utvecklingsbiståndet.

2004/05:U2 av Holger Gustafsson och Rosita Runegrund (båda kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Riksrevisionens granskning av UD:s och Sidas roll i det svenska utvecklingssamarbetet.