



Riksrevisionens rapport om Sida- finansierad myndighetssamverkan

Sammanfattning

Utskottet föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna och att motionen avslås.

I betänkandet finns en reservation (M, SD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2017/18:219 Riksrevisionens rapport om Sida-finansierad myndighetssamverkan.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning..... | 4 |
| Bakgrund | 4 |
| Skrivelsens huvudsakliga innehåll..... | 4 |
| Utskottets överväganden..... | 5 |
| Reservation | 10 |
| Kostnader för administrativt stöd, punkt 1 (M, SD) | 10 |
| <i>Bilaga</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag..... | 11 |
| Skrivelsen..... | 11 |
| Följdmotionen | 11 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Kostnader för administrativt stöd**

Riksdagen avslår motion

2017/18:4144 av Jonas Jacobsson Gjörtler m.fl. (M).

Reservation (M, SD)

2. **Skrivelsen**

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:219 till handlingarna.

Stockholm den 7 juni 2018

På utrikesutskottets vägnar

Kenneth G Forslund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Jonas Jacobsson Gjörtler (M), Olle Thorell (S), Sofia Arkelsten (M), Markus Wiechel (SD), Pyy Niemi (S), Kerstin Lundgren (C), Valter Mutt (MP), Göran Pettersson (M), Krister Örnfjäder (S), Björn Söder (SD), Fredrik Malm (L), Yasmine Posio Nilsson (V), Sofia Damm (KD), Maria Andersson Willner (S), Sotiris Delis (M) och Marie-Louise Rönmark (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlas regeringens skrivelse 2017/18:219 Riksrevisionens rapport om Sida-finansierad myndighetssamverkan och en följdmotion till skrivelsen.

Statssekreterare Ulrika Modéer redovisade den 15 maj 2018 regeringens skrivelse för utskottet. Riksrevisor Ingvar Mattsson presenterade granskningen för utskottet den 17 maj 2018.

Bakgrund

Riksrevisionen överlämnade enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. den 13 december 2017 granskningsrapporten Sida-finansierad myndighetssamverkan (RiR 2017:36) till riksdagen. Riksrevisionen har i rapporten granskat om den tjänsteexport som finansieras av Sida och som svenska myndigheter utför i form av myndighetssamverkan har bidragit till att skapa förutsättningar för biståndseffektivitet vad gäller ägarskap och samordning samt verksamhetens efterlevnad i fråga om prissättning och upphandling.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 27 december 2017. Med anledning av rapporten överlämnade regeringen skrivelse 2017/18:219 Riksrevisionens rapport om Sida-finansierad myndighetssamverkan till riksdagen den 29 mars 2018.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens granskning i rapporten Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet (RiR 2017:36) samt vilka åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av Riksrevisionens förbättringsförslag i granskningsrapporten.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionen och lägger skrivelsen till handlingarna, bl.a. med hänvisning till pågående arbete.

Jämför reservationen (M, SD).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionens övergripande slutsats är att granskningen visar att Sida och de svenska sakmyndigheterna har skapat relativt goda förutsättningar för biståndseffektivitet samt att regelefterlevnaden överlag är god i de granskade insatserna utförda 2013–2015. Nio sakmyndigheter ingick i granskningen, och totalt granskades 13 myndighetssamarbeten fördelade på 21 insatser. Riksrevisionen konstaterar att alla insatser uppnådde det ekonomiska målet om full kostnadstäckning. Det förekommer dock stora variationer i de timpriser som sakmyndigheterna har satt för sina respektive verksamheter. Det råder därmed en osäkerhet i fråga om huruvida sakmyndigheterna lever upp till regelverkets krav om god hushållning med statliga medel. Trots en grundläggande regelefterlevnad finns det dock aspekter av svensk myndighetssamverkan som kan förbättras.

Riksrevisionen konstaterar att en stor del av den kritik som Sida har fått i tidigare granskningar och utvärderingar för sitt val av svenska sakmyndigheter som genomförare av biståndsinsatser inte längre kan sägas vara aktuell. Anledningen till det är att regeringen i samband med förslaget till nytt förvaltningspolitiskt mål i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt framförde att tjänsteexport endast ska bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet inom områden där myndigheten besitter en unik kompetens. Riksdagen godkände det nya målet för förvaltningspolitiken i juni 2010. I oktober samma år presenterade regeringen dokumentet Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport där kravet på unik kompetens förtydligades. Det kan således konstateras att regeringens styrning av hur sakmyndigheternas unika kompetens ska bedömas har förändrats sedan tidigare undersökningar.

Vad gäller förslag till förbättringar av verksamheten anser Riksrevisionen att Sida bör ställa tydligare krav på sakmyndigheterna när det gäller att följa partnermyndighetens agenda, egna planer och behov som styr hur insatserna genomförs. Dessa krav, och hur de uppfylls, bör också framgå av Sidans beslutsunderlag.

Samordningen mellan svenska sakmyndigheter som är aktiva i ett specifikt partnerland kan också stärkas enligt Riksrevisionen. Samarbetspartnerernas engagemang har varierat mellan de inblandade aktörerna, såväl på politisk

nivå som på partnermyndighetsnivå. I de insatser där det funnits mindre engagemang på politisk nivå har det varit svårare för Sida och sakmyndigheterna att skapa förutsättningar för ägarskap. En bredare samordning mellan sakmyndigheter skulle kunna leda till att myndigheterna kan dra nytta av varandras erfarenheter av att ha arbetat med statsförvaltningen i ett visst land. Sakmyndigheterna skulle exempelvis också kunna anordna gemensamma utbildningar och dra nytta av samma administrativa system.

För att komma till rätta med vissa sakmyndigheters eventuella problem med prissättning för att uppnå full kostnadstäckning och en god hushållning vid bristande erfarenhet av att arbeta med internationellt utvecklingssamarbete skulle någon form av administrativt stöd kunna övervägas, t.ex. specifika riktlinjer för beräkning av overheadkostnader för Sida-finansierad tjänsteexport, vilket också skulle kunna förenkla sakmyndigheternas prissättning och göra den mer transparent.

Riksrevisionen föreslår därutöver att bedömningen av sakmyndighetens unika kompetens i förhållande till den specifika insatsen dokumenteras bättre inför beslut. Sida bör därför säkerställa att sådana bedömningar görs och då även ta i beaktande att tjänster inom sakmyndigheternas kärnkompetens och stödfunktioner kan finnas att tillgå på den öppna marknaden.

Skrivelsen

Sammanfattningsvis anser regeringen att Riksrevisionens rapport ger en översiktlig bild av den granskade verksamheten. Verksamheten fungerar väl, men ytterligare förändringar kan göras inom vissa områden.

Enligt skrivelsen fortsätter regeringen kontinuerligt sitt arbete med att förbättra och utveckla såväl inriktningen på som styrningen av utvecklingssamarbetet, t.ex. anger regeringen i Sidans regleringsbrev för 2018 ett mål och återrapporteringskrav om att Sida ska stärka den svenska resursbasens engagemang i genomförandet av utvecklingssamarbetet. Svenska civilsamhällsorganisationers kompetens, erfarenheter och nätverk ska tillvaratas. Sida ska därutöver föreslå åtgärder för att ytterligare engagera svenska förvaltningsmyndigheter i genomförandet av svenskt utvecklingssamarbete, inom ramen för både geografiska och tematiska strategier, liksom inom det multilaterala biståndet och EU:s utvecklingssamarbete.

Regeringen beslutade under 2017 om anvisningar för Sida att ta fram underlag inför beslut om en ny strategi för kapacitetsutveckling (UD2017/17522/IU), och under första halvåret 2018 förutses regeringen fatta beslut om en ny strategi för kapacitetsutveckling som också stöder hållbar utveckling och genomförande av Agenda 2030 samt utveckling och breddning av den svenska resursbasen. Ambitionen är att strategin ska möjliggöra arbetssätt och metoder med ett större fokus på kapacitetsutveckling genom ömsesidigt lärande och partnerskap. Stärkandet av den svenska resursbasen, av vilken svenska myndigheter är en del, torde i förlängningen kunna bidra till

såväl förbättrade samarbetsmöjligheter mellan sak- och samarbetsmyndigheter som samordning med andra givare.

I skrivelsen redovisas också Sidas kommentarer och förslag till åtgärder med anledning av Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten. Det framgår bl.a. att metoder, it-baserade plattformar och nätverk utvecklats för att öka kunskapsutbytet mellan myndigheterna.

Det konstateras i Riksrevisionens rapport att full kostnadstäckning överlag råder för den Sida-finansierade myndighetssamverkan. Riksrevisionens årliga granskningar av årsredovisningar har sammanfattningsvis inte visat att det skulle finnas ett större strukturellt problem på detta område. Det finns därmed enligt regeringen inga indikationer på att vare sig sakmyndigheterna eller Sida inte uppfyller sitt grundläggande ansvar enligt myndighetsförordningen i denna fråga. Inom ramen för myndighetsstyrning följer regeringen fortsatt utvecklingen på området.

Motionen

Moderaterna uppmärksammar i kommittémotion 2017/18:4144 av Jonas Jacobsson Gjörtler m.fl. att det förekommer stora variationer i de timpriser som sakmyndigheterna har satt för sina respektive verksamheter. Därmed finns en osäkerhet om huruvida sakmyndigheterna lever upp till regelverkets krav om god hushållning med statliga medel. Det är enligt motionärerna rimligt att regeringen vidtar åtgärder för att komma till rätta med de problem som Riksrevisionens rapport visar på så att kraven på god hushållning uppfylls och biståndsmedel går till rätt saker och får bästa möjliga effekt.

Utskottets ställningstagande

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

Utskottet delar regeringens bedömning att det är viktigt att Sida fortsätter sitt arbete med att involvera svenska förvaltningsmyndigheter i genomförandet av svenskt utvecklingssamarbete, såväl inom ramen för geografiska och tematiska strategier som inom det multilaterala biståndet och EU:s utvecklingssamarbete.

Utskottet konstaterar att Riksrevisionens övergripande slutsats är att granskningen visar att Sida och de svenska sakmyndigheterna skapat relativt goda förutsättningar för biståndseffektivitet samt att regelefterlevnaden

överlag är god i de granskade insatserna. En stor del av den kritik som Sida fått i tidigare granskningar och utvärderingar för sitt val av svenska sakmyndigheter som biståndsgenomförare är därmed enligt Riksrevisionen inte längre aktuell. Detta beror enligt Riksrevisionen till stor del på att regeringens styrning av hur sakmyndigheternas unika kompetens ska bedömas har förbättrats.

Utskottet noterar de åtgärder som vidtagits och planeras av regeringen, Utrikesdepartementet och Sida med anledning av Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten vad avser lokalt ägarskap, samordning och val av utförare av insatser. Utskottet utgår från att regeringen på lämpligt sätt följer upp effekten av dessa insatser och vid behov vidtar ytterligare åtgärder. I detta sammanhang konstaterar utskottet att myndighetssamverkan på uppdrag av Sida ofta genomförs i länder med bristfälliga demokratiska strukturer, där det lokala ägarskapet kan komma i konflikt med Sveriges övergripande principer för utvecklingssamarbetet. Utskottet vill understryka vikten av att myndighetssamverkan, liksom övriga insatser inom utgiftsområdet, ska ske i överensstämmelse med svenska riktlinjer och principer om demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionen har även granskat prissättningen av sakmyndigheternas tjänster. Denna fråga tas också upp i följdmotionen till skrivelsen. Utskottet noterar att Riksrevisionens granskning visar att de timpriser som sakmyndigheterna tar ut för sina insatser inom den Sida-finansierade myndighetssamverkan varierar stort. Vidare konstaterar Riksrevisionen att dessa variationer inte fullt ut kan förklaras av skillnader i lönekostnader. Skillnaderna kan emellertid vara välmotiverade och exempelvis bero på skillnader i overheadkostnader, men varken Sida eller Ekonomistyrningsverket (ESV) har granskat detta.

Regeringen konstaterar i skrivelsen att variationerna i prissättning i sig inte behöver betyda att kravet på god hushållning inte uppfylls. Som stöd vid kalkylering och utarbetande av prissättningen vid sakmyndigheterna finns ESV:s handledning "Sätt rätt pris". Eventuella justeringar av sakmyndigheternas timpriser ska behandlas vid de årliga överläggningarna mellan sakmyndigheterna och Sida.

Utskottet anser liksom regeringen att en viss variation i timprissättningen mellan myndigheter torde vara svår att undvika, men vill understryka vikten av att underlätta för myndigheterna att sätta ett korrekt pris på sina tjänster som även beaktar kravet på god hushållning, t.ex. genom att utforma riktlinjer för prissättning av myndigheters tjänsteexport.

Utskottet vill också understryka vikten av att ansvarsfördelningen mellan sakmyndigheterna, Sida och ESV klargörs vad gäller bedömning av att prissättningen iakttar kravet på god hushållning, dvs. att priserna inte är för höga i förhållande till sakmyndighetens kostnadsnivå. Det framgår av granskningen att det inte ingår i ESV:s roll att granska timpriserna utifrån detta perspektiv. ESV säkerställer endast att timpriserna är satta på en nivå där det ekonomiska målet om full kostnadstäckning kan nås. Sida har vid sin

bedömning av timpriserna nöjt sig med att konstatera att timpriserna är avstämnda med ESV. I detta avseende har inte Sida enligt Riksrevisionens mening säkerställt att kravet på god hushållning uppfylls utan har utgått ifrån att sakmyndigheterna har beaktat dessa krav när de fastställt sina timpriser. Det framgick också av Riksrevisionens presentation för utskottet att Riksrevisionen i sina årliga granskningar av myndigheterna inte gör en bedömning av kravet på god hushållning, vilket felaktigt framhålls i regeringens skrivelse.

Utskottet vill i sammanhanget också påminna om att Riksrevisionen utför myndighetssamverkan inom utvecklingssamarbetet. Denna finansieras dock inte via Sida utan direkt via anslaget 1:5 Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete inom utgiftsområde 7 och ingår självklart inte i den granskning som Riksrevisionen genomfört. I samband med behandlingen av budgeten för 2017 (bet. 2016/17:UU2) underströk utskottet vikten av att Riksrevisionen redovisar de administrativa kostnader som belastar anslaget på lämpligt sätt. Utskottet underströk också att beräkningen av kostnaderna skulle utgå från ESV:s riktlinjer och att Riksrevisionen skulle lämna en motivering om timkostnaderna avsevärt avvek från de som gäller för de sakmyndigheter som bedriver myndighetssamverkan på uppdrag av Sida. Utskottet avser att följa upp såväl denna fråga som andra aspekter av myndighetssamverkan i kommande beredningar av Riksrevisionens anslag för detta ändamål.

Med hänvisning till vad som här anförts avstyrker utskottet motion 2017/18:4144. Utskottet har inga ytterligare synpunkter på skrivelsen och föreslår att den läggs till handlingarna.

Reservation

Kostnader för administrativt stöd, punkt 1 (M, SD)

av Jonas Jacobsson Gjörtler (M), Sofia Arkelsten (M), Markus Wiechel (SD), Göran Pettersson (M), Björn Söder (SD) och Sotiris Delis (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2017/18:4144 av Jonas Jacobsson Gjörtler m.fl. (M).

Ställningstagande

Riksrevisionens granskning visar att de timpriser som sakmyndigheterna har satt för sina respektive verksamheter varierar stort. Därmed finns en osäkerhet om sakmyndigheterna lever upp till regelverkets krav om god hushållning med statliga medel. Riksrevisionens slutsats är också att timpriserna skiljer sig väsentligt åt hos de svenska myndigheterna och till följd av detta även kostnaderna. Flera av de granskade sakmyndigheterna har också i rapporten uppmärksammat frågan om prissättning och svårigheten med att räkna fram rätt timpris.

Riksrevisionen föreslår ett antal åtgärder, bl.a. administrativt stöd, att effektiviteten skulle öka om prisberäkning samlades under en instans, mer specifika riktlinjer för beräkning av overheadkostnader samt en bättre implementering av Ekonomistyrningsverkets handledning ”Sätt rätt pris”. Det är rimligt att regeringen vidtar åtgärder för att komma till rätta med de problem som Riksrevisionens rapport visar på så att kraven på god hushållning uppnås och biståndsmedel går till rätt saker och får bäst effekt.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:219 Riksrevisionens rapport om Sida-finansierad myndighetssamverkan.

Följdmotionen

2017/18:4144 av Jonas Jacobsson Gjörtler m.fl. (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om behovet av åtgärder med anledning av variationer i timpriser för att åstadkomma tydlighet, god hushållning med statliga medel och ökad kvalitet samt effektivitet i biståndet, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.