

Utrikesutskottets uppföljning av
det multilaterala utvecklingssamarbetet

ISSN 1653-0942
ISBN 91-85050-76-8

Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2006

Förord

Inom ramen för sitt uppföljnings- och utvärderingsarbete inventerade utrikesutskottet i februari 2005, med stöd av riksdagens utredningstjänst, tänkbara uppföljnings- och utvärderingsprojekt inom sitt ansvarsområde. Efter en genomgång av vad som därvid framkom beslöt utskottet att följa upp och analysera det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet. Uppdraget att ta fram ett underlag för denna uppföljning gavs till utredningstjänsten.

I denna rapport redovisas resultatet av utredningstjänstens uppdrag. Lena Sandström vid riksdagens utredningstjänst har svarat för genomförandet av utredningsarbetet.

Resultatet av uppföljningen har använts som ett underlag vid utskottets behandling i betänkande 2005/06:UU2 av regeringens budgetproposition för 2006.

Stockholm i januari 2006

Urban Ahlin
ordförande

Thomas Hörberg
kanslichef

Innehållsförteckning

Förord.....	3
Innehållsförteckning.....	5
Sammanfattning	8
1 Uppföljningens bakgrund och syfte	10
1.1 Syfte och frågeställningar.....	10
1.2 Genomförande.....	11
1.3 Avgränsningar och begrepp.....	11
1.4 Rapportens uppläggning.....	11
2 Sverige – en generös biståndsgivare	13
2.1 Offentligt utvecklingsbistånd – definitioner och regler.....	14
2.2 Rapportering av bistånd till DAC.....	15
3 Svenskt utvecklingssamarbete – en översikt	16
3.1 Ansvarsfördelning	17
3.1.1 Företrädare för Sverige i multilaterala organ.....	18
3.1.2 Ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida.....	19
3.2 Principer för fördelning av bilateralt och multilateralt bistånd.....	21
3.3 Statistik om bilateralt och multilateralt bistånd enligt DAC.....	22
4 Multilateralt bistånd	24
4.1 Finansiering.....	24
4.2 Sverige är stor givare i flera organisationer.....	25
4.3 Statistik om svenskt multilateralt bistånd enligt DAC	26
4.3.1 Jämförelse med andra DAC-länder	29
4.4 Svenskt multilateralt bistånd inklusive multibi-bistånd.....	31
4.5 Sverige ger 10,1 miljarder kronor i bistånd via multilaterala organisationer	32
4.6 Många organisationer får bidrag men FN-organ dominerar	34
4.7 Ansvariga för bidragsgivningen	35
5 Principer för multilateralt stöd och inflytande.....	41
5.1 En samlad svensk strategi för det multilaterala samarbetet saknas	41
5.2 Strategier för det svenska samarbetet med vissa FN-organ	42
5.3 Faktorer som påverkar fördelningen av bidrag till FN:s fonder och program	44
5.3.1 Bedömning av organisationen	44
5.3.2 Den historiska tilldelningen.....	45
5.3.3 Bördefördelningen.....	46
5.4 Svenskt inflytande i FN:s fonder och program.....	46
5.5 Faktorer som påverkar fördelningen av bidrag till de internationella finansiella institutionerna	48
5.5.1 Den internationella utvecklingsfonden (IDA)	48
5.5.2 Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	50
5.6 Svenskt inflytande i de internationella finansiella institutionerna.....	50

5.7 Kommentarer om det svenska samarbetet med de multilaterala organisationerna	52
6 Principer för fördelning av multibi-bistånd	55
6.1 Regeringens riktlinjer för vissa FN-organisationer	55
6.2 Riktlinjer för handelsrelaterat bistånd	56
6.3 Riktlinjer för humanitärt bistånd	57
6.4 Riktlinjer i Sidas instruktion och regleringsbrevet	57
6.5 Sidas beredning, beslut och samordning av multibi-bistandsfrågor	58
6.6 Regeringens beredning, beslut och samordning av sitt multibi-bistånd	60
7 Uppföljning och utvärdering	61
7.1 Uppföljning och utvärdering inom multilaterala organisationer	62
7.2 Gemensam utvärdering av givarna	63
7.2.1 DAC:s utvärderingsnätverk	63
7.2.2 DAC:s Peer Review	64
7.2.3 MOPAN	65
7.3 Svensk granskning, utvärdering och uppföljning av multibi-bistånd	66
8 Rapportering till riksdagen om det multilaterala samarbetet	69
8.1 Omfattningen av det multilaterala biståndet	70
8.2 Regeringens resultatbedömning	71
8.3 Resultatbedömning av FN-organen	72
8.4 FN:s fonder och program	73
8.5 Fackorganen	73
8.6 De internationella finansiella institutionerna	74
8.7 Sidas multilaterala utvecklingssamarbete	75
8.8 Utvärdering	76
9 Iakttagelser och slutsatser	77
9.1 Utgångspunkter för uppföljningen	77
9.2 Uttalade principer för att fördela bilateralt och multilateralt bistånd saknas	78
9.3 Det svenska multilaterala biståndet har ökat	79
9.4 Redovisningen av det multilaterala biståndet är bristfällig	79
9.5 Det saknas en överblick över det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet	80
9.6 Det saknas en samlad strategi för det svenska samarbetet med de multilaterala organisationerna	81
9.7 Ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida är otydlig	82
9.8 Det är svårt att överblicka genomförda uppföljningar och utvärderingar	83
9.9 Regeringens rapportering till riksdagen om den multilaterala samverkan är ofullständig och oklar	85

Referenser	88
Förkortningsordlista och bidragsgivare	92
Sveriges ranking i några internationella finansieringsinstitutioner och FN-organ	98
Svenska bidrag till multilaterala organisationer 2002–2004	100
Gruppering av multilaterala organisationer	102

Sammanfattning

I utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Utrikesutskottet har beslutat att följa upp och analysera det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet. Riksdagens utredningstjänst har bistått utskottet med att genomföra uppföljningen.

Det multilaterala biståndet är en förhållandevis okänd del av det svenska biståndsflödet som tills helt nyligen endast har behandlats av ett fåtal utredningar. Sverige är samtidigt en stor givare i flera multilaterala organisationer. Av 15 undersökta organisationer tillhör Sverige de sex största givarna i 12 organisationer. Sida har genomfört en översyn av sitt multilaterala arbete och resultatet presenterades i en rapport i maj 2005. Regeringen har i september 2005 aviserat att man har för avsikt att tillsätta en utredning som ska behandla det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Av uppföljningen framgår att det samlade multilaterala biståndet uppgick till ungefär hälften av det svenska biståndet 2004. Det svenska multilaterala biståndet 2004 uppgick till 10,1 miljarder kronor, varav 6,9 miljarder kronor var reguljära bidrag till multilaterala organisationer och 3,2 miljarder kronor var multibi-bistånd, dvs. "örönmärkta" bidrag till de multilaterala organisationerna. Sverige ger bidrag till ett 70-tal multilaterala organisationer.

Från 2002 till 2004 ökade de samlade bidragen till de multilaterala organisationerna med 3,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 51 %. Under samma period ökade de reguljära bidragen med 42 %. För multibi-biståndet var ökningen 74 %.

År 2004 lämnades 51 % av de svenska multilaterala bidragen till FN-organisationer, vilket ligger i linje med Sveriges aktiva stöd för FN och deras organ. De internationella finansiella institutionerna erhöll 27 % av bidragen och stödet till övriga multilaterala organisationer motsvarade 22 % av samtliga bidrag.

Uppföljningen visar att redovisningen av de svenska bidragen till multilaterala organisationer är bristfällig. Fram till september 2005 har inte riksdagen fått någon samlad redovisning av storleken på det multilaterala stödet. Det saknas även en heltäckande bild av vilka organisationer som får bidrag och hur utbetalningarna har fördelats mellan olika myndigheter som svarar för utbetalningarna.

När det gäller ansvaret för att fördela bidrag till de multilaterala organisationerna svarar Utrikesdepartementet främst för utbetalning av de reguljära bidragen, men i vissa fall lämnar departementet "örönmärkta" bidrag till de multilaterala organisationerna. Sammanlagt utbetalade Utrikesdepartementet 7,2 miljarder kronor i bidrag till multilaterala organisationer 2004. Det innebär att det sker en betydande ärendehantering inom departementet. Detta förhållande kan bidra till att ansvarsförhållandena mellan Utrikesdepartementet och Sida uppfattas som otydliga, vilket har uppmärksammats i olika sammanhang.

Uppföljningen har visat att det inte finns några uttalade principer för att fördela biståndet på de olika biståndsformerna dvs. bilateralt och multilateralt bistånd. Det finns strategier för det svenska samarbetet med nio FN-organ men det saknas en samlad strategi som utgångspunkt för hela det svenska multilaterala samarbetet. Detta förhållande har också uppmärksammats av OECD/DAC i sin Peer Review 2005 av det svenska utvecklingssamarbetet.

Det är svårt att överblicka genomförda uppföljningar och utvärderingar av de multilaterala organisationernas verksamhet. Information om genomförda insatser är utspridd på många aktörer exempelvis de multilaterala organisationerna, olika nätverk och givare. En bättre överblick över genomförda uppföljningar och utvärderingar som innefattar hur resultaten tillvaratas kan underlätta bedömningen av respektive organisation som grund för den svenska bidragsfördelningen.

Riksdagen har vid flera tillfällen beslutat att regeringen ska återrapportera till riksdagen om resultatet av fattade beslut t.ex. när det gäller politiken för global utveckling. Utrikesutskottet har också uppmärksammat vikten av att av mål- och resultatstyrningsinformation finns så att politiska prioriteringar kan göras i riksdagens budgetarbete. Regeringens rapportering till riksdagen är dock ofullständig när det gäller redovisningen av de svenska bidragen till de multilaterala organisationerna. Detta gäller bidragens storlek, vilka överväganden som ligger till grund för bidragstilldelningen och vilka resultat som har uppnåtts. Om regeringens rapportering till riksdagen kan utvecklas så att fler konkreta resultat redovisades, skulle sannolikt riksdagen få ett bättre underlag som grund för sina ställningstaganden.

1 Uppföljningens bakgrund och syfte

I utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (4 kap. 18 § riksdagsordningen 1974:153). Utrikesutskottet har beslutat att följa upp och analysera det multilaterala utvecklingssamarbetet. Vid sitt sammanträde den 10 mars 2005 uppdrog utskottet åt riksdagens utredningstjänst att ta fram underlag till uppföljningen.¹ I denna rapport redovisar utredningstjänsten resultatet av uppföljningsuppdraget.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppföljningen är att ge utrikesutskottet ett fördjupat beslutsunderlag dels inför behandlingen av budgetpropositionen för 2006, dels för beredning av motioner som rör det multilaterala biståndet. Underlaget ska också kunna användas för att bedöma om regeringens rapportering till riksdagen behöver förändras.

Utgångspunkten för utskottets uppföljning är att man från svenskt håll har ansvar för användningen av biståndsmedel även om uppgiften att genomföra insatser har delegerats till en organisation. Uppföljningen har inriktats mot att undersöka hur frågor om det multilaterala biståndet hanteras av Utrikesdepartementet och Sida. I studien ingår att klarlägga storleken på det svenska multilaterala biståndet. Även Sveriges andel av de totala bidragen till de större FN-organen samt de internationella finansiella institutionerna ska belysas.

Uppföljningen syftar till att besvara följande frågeställningar:

- Vad styr medelsfördelningen mellan å ena sidan bilateralt och å andra sidan multilateralt bistånd?
- Vilken är grunden för hur medelsfördelningen mellan olika multilaterala organisationer sker?
- Hur har ansvaret fördelats mellan Regeringskansliet och Sida för det multilaterala biståndet?
- Hur följer Sverige upp medelsanvändningen inom de multilaterala organisationerna?
- Hur samordnas frågor som rör det multilaterala biståndet mellan Regeringskansliet och Sida?
- Är regeringens rapportering till riksdagen om det multilaterala biståndet ändamålsenlig för riksdagens behov av information?

¹ Utredningstjänsten; *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala biståndet – förslag till huvudstudie*, 2005-03-10.

1.2 Genomförande

Underlag för denna uppföljningsrapport är offentligt tryck, rapporter och annat skriftligt material. Vidare har intervjuer genomförts med företrädare för Regeringskansliet och Sida samt vissa övriga personer med sakkunskap inom området. Rapportutkastet har faktakontrollerats av företrädare för Regeringskansliet och Sida.

Den studerade tidsperioden har anpassats efter tillgången på data. Tyngdpunkten i redovisningen av utvecklingen av de svenska bidragen till multilaterala organisationer avser perioden 2002–2004. Uppgifter om utbetalade bidrag till multilaterala organisationer har lämnats av Utrikesdepartementet och Sida.

Internationellt jämförbara uppgifter som avser det svenska biståndet omfattar perioden 1999–2003. Uppgifterna har hämtats från OECD/DAC:s (Organisation of Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee) redovisningar av offentligt utvecklingsbistånd.

Därutöver har utredningar, propositioner och betänkanden som belyser utvecklingen från mitten av 1970-talet utnyttjats om källor.

1.3 Avgränsningar och begrepp

Utgångspunkten för uppföljningen är att undersöka de befintliga processerna inom Regeringskansliet och Sida när det gäller hur frågor om det multilaterala biståndet hanteras. Detta innebär att studien inte omfattar bedömningar av mottagarländerna eller resultatet av utvecklingssamarbetet. Hur de multilaterala organen fungerar och hur man hanterar sina medel ingår inte heller i uppföljningen. Inom ramen för uppföljningen behandlas däremot hur de svenska företrädarna bedömer olika organisationer och på vilka grunder Sverige förmedlar bidrag till dessa.

Med undantag för redovisningen av storleken på det svenska stödet till de multilaterala organisationerna behandlas inte förekommande utvecklingssamarbete inom Europeiska unionen.

I rapporten används multilateralt bistånd och multilateralt utvecklingssamarbete i huvudsak som liktydiga begrepp. Med multilateralt bistånd avses statligt finansierad resursöverföring till multilaterala organisationer (se även avsnitt 2.1).

Multibi-bistånd används som term för att beskriva samtliga bidrag som utbetalas i biståndssyfte till de multilaterala organisationerna vid sidan om den reguljära finansieringen till respektive organisation.

1.4 Rapportens uppläggning

Rapporten inleds med en kort beskrivning av utmärkande drag i den svenska biståndspolitik samt definitioner, regler och den rapportering som ligger till grund för den internationella statistiken om bistånd (*kapitel 2*). I *kapitel 3* finns en översikt över det svenska utvecklingssamarbetet och ansvarsfördel-

ningen mellan statliga aktörer. Vidare redovisas principer för fördelning av bilateralt och multilateralt bistånd. Kapitlet innehåller också uppgifter om det svenska bilaterala och multilaterala biståndet som har hämtats från internationell statistik om bistånd. *Kapitel 4* innehåller en redovisning av det multilaterala biståndet som dels grundas på den internationella statistiken, dels uppgifter om bidrag till multilaterala organisationer som även innefattar multibibistånd, dvs. ”öronmärkta” bidrag till de multilaterala organisationerna. I *kapitel 5* finns en redogörelse för principer för multilateralt stöd och inflytande samt de svenska strategierna för samarbetet med vissa FN-organ. *Kapitel 6* innehåller en redogörelse för principer för fördelningen av multibibistånd. *Kapitel 7* behandlar frågor om uppföljning och utvärdering. I *kapitel 8* redovisas regeringens rapportering till riksdagen. Utredningstjänstens iakttagelser och slutsatser presenteras i *kapitel 9*.

2 Sverige – en generös biståndsgivare

Ett utmärkande drag för den svenska biståndspolitikerna är att vi har en lång tradition som generös biståndsgivare och en politik som grundas på en solidaritet med fattiga länder. Enligt befintlig internationell statistik var Sveriges bistånd 0,78 % av BNI 2004, vilket innebär att Sverige ligger på sjunde plats bland biståndsgivande länder i världen.² Sverige har avancerat i rankinglistan jämfört med året innan då vi låg på tolfte plats. Ett annat utmärkande drag är att Sverige alltid varit en stark förespråkare för FN och andra multilaterala organ.

Dessa drag kommer troligtvis att befästs ytterligare eftersom avsikten är att den svenska biståndsvolymen 2006 ska öka till 1 % av BNI.³ Sverige förväntas då bli världens mest generösa biståndsgivare.⁴ Den ökade biståndsvolymen torde leda till att både det bilaterala och det multilaterala biståndet ökar.

Det multilaterala biståndet har hittills varit en förhållandevis okänd del av det svenska biståndsfloppet. Till helt nyligen var det få utredningar som närmare hade penetrerat den svenska multilaterala biståndspolitikerna. Under senhösten 2005 har emellertid OECD:s kommitté för biståndsfrågor, DAC⁵ avgivit en Peer Review av den svenska biståndspolitikerna som bl.a. berör det multilaterala utvecklingssamarbetet.

I maj 2005 publicerade Sida en intern utredning om sitt arbete med det multilaterala biståndet.⁶ På uppdrag av Utrikesdepartementet har ambassadören Jan Cedergren genomfört en analys av hur en sammanhållen politik för global utveckling ska genomföras. Utredningen lämnades i juli 2005.⁷ Därutöver har Utrikesdepartementet genomfört en intern organisationsutredning som bl.a. berör hur det multilaterala utvecklingssamarbetet ska organiseras inom Utrikesdepartementet.⁸

Sammantaget visar dessa rapporter att det behöver vidtas ett flertal åtgärder av både regeringen och Sida för att man ska komma till rätta med uppmärksammade brister som rör det multilaterala utvecklingssamarbetet. I denna rapport kommer relevanta delar av dessa resultat att återges.

² OECD/Development Co-operation Directorate (DAC); *Review of the development co-operation policies and programmes of Sweden, 2005*.

³ Biståndsramens storlek bestäms utifrån den procentsats (procent av BNI) som riksdagen beslutar om varje enskilt år. Vid beräkning av biståndsramen används den senast tillgängliga BNI-prognosen. Varje år rapporteras det totala svenska biståndet till DAC. Vid rapporteringstillfället till DAC används den senast tillgängliga prognosen, vilket kan bidra till att skillnader mellan prognos och officiell statistik uppstår.

⁴ OECD/Development Co-operation Directorate (DAC); *Review of the development co-operation policies and programmes of Sweden, 2005*.

⁵ DAC har bl.a. till uppgift att genomföra regelbundna översyner av medlemmarnas biståndspolitik. 22 länder och Europeiska kommissionen är medlemmar i DAC.

⁶ Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172.

⁷ Jan Cedergren; *PGU och utvecklingssamarbetet*, juni 2005, dnr 2005/47245.

⁸ Utrikesdepartementet; *Översyn av Utrikesdepartementets organisation*, 2005-09-15.

Utrikesdepartementet uppger vid intervju i oktober 2005 att man avser att tillsätta en utredning våren 2006 som ska behandla det multilaterala utvecklingsarbetet. Direktiv för denna har dock inte ännu utarbetats.

2.1 Offentligt utvecklingsbistånd – definitioner och regler

Med offentligt utvecklingsbistånd (Official Development Assistance, ODA) åsyftas statligt finansierade resurser som överförs från rika till fattiga länder. OECD:s kommitté för biståndsfrågor (Development Assistance Committee, DAC) fastställer vilka villkor som ska vara uppfyllda för att resursöverföringen ska godkännas som bistånd och hur olika former av bistånd ska klassificeras.⁹ Många kriterier måste vara uppfyllda för att överföringen av medel ska räknas som bistånd. Exempel på ett sådant kriterium är att alla eller merparten av organisationens aktiviteter sker med biståndssyfte.

För att bistånd ska räknas som multilateralt bistånd, enligt DAC, ska ett antal villkor vara uppfyllda.¹⁰ Organisationen ska vara multilateral, vilket innebär att suveräna stater ingår och att FN:s medlemsländer får vara medlemmar i organisationen.¹¹ Det innebär att statligt finansierat bistånd som kanaliseras genom enskilda organisationer, som t.ex. Röda Korset, betraktas som bilateralt bistånd. DAC fastställer vilka multilaterala organisationer som får räknas som ”godkända” mottagare av utvecklingsbistånd.

Multilateralt bistånd är, enligt DAC:s direktiv, bidrag till multilaterala organisationer som har förlorat sin givaridentitet och som fördelas gemensamt av organisationen.

Bidrag till en multilateral organisation som är ”öronmärkta” på något sätt ska däremot räknas som bilateralt bistånd. Exempel på sådana bidrag som räknas som *bilateralt bistånd* är:

- Multibi-bistånd, dvs. bidrag till särskilda projekt som den multilaterala organisationen bedriver.
- Bidrag där särskilda aspekter specificeras, t.ex. syfte, användning eller återbetalning.

DAC:s direktiv omfattar totalt 112 sidor. Enligt uppgifter från både statistiker vid Sida och statistikansvariga vid Utrikesdepartementet är direktiven svåra att förstå och därigenom krångliga att tillämpa vid rapporteringen.

En särskild problematik ligger i den skillnad som finns mellan DAC-rapporteringen och den svenska anslagsstrukturen för hur skuldsedlar till banker och finansieringsinstitutioner redovisas. Enligt DAC:s regler ska skuldsedlar redovisas det år de har utfärdats. I den svenska statsbudgeten redovisas utfallet av beloppet i skuldsedlarna det aktuella året när de utbetalas.

⁹ DAC är biståndsgivarnas främsta samarbetsorgan när det gäller statistik, policyfrågor och metoder som avser utvecklingsbiståndet.

¹⁰ OECD/DAC; *DAC statistical reporting directives* (2000)10.

¹¹ SOU 1991:48; *Bistånd genom internationella organisationer*.

2.2 Rapportering av bistånd till DAC

Alla givarländer rapporterar uppgifter om bistånd till DAC som sedan sammanställer och publicerar internationell statistik om bistånd. De direktiv som DAC har utfärdat ligger till grund för samtliga länders rapportering av biståndsinsatser.

Enligt sin instruktion ska Sida sammanställa statistik som ska rapporteras till regeringen och DAC i enlighet med de direktiv som DAC har utfärdat.¹²

Sida lämnar årligen uppgifter om svenskt bistånd till DAC. Det innebär bl.a. att Sida inhämtar uppgifter från övriga myndigheter och Regeringskansliet. Inom Regeringskansliet svarar Utrikesdepartementet för att samla in uppgifter från de övriga departementen och att förmedla dessa till Sida.

De rapporterade uppgifterna ska omfatta samtliga utbetalningar och avtalade belopp inklusive avräkningar som kan klassificeras som bistånd enligt DAC. Avräkningarna avser t.ex. kostnader för flyktingar från biståndsländer, Utrikesdepartementets kostnader för administration av biståndet och delar av EU-biståndet.

I slutet av mars gör Sida den första rapporteringen av biståndet till DAC, en s.k. Advance Questionnaire on main ODA/OA aggregates. Det är en preliminär rapportering på en aggregerad nivå. I rapporteringen ingår exempelvis uppgifter om hur mycket bidrag som har utbetalats i bilateralt respektive multilateralt bistånd. I slutet av sommaren eller början av hösten sker den slutliga rapporteringen till DAC av det svenska biståndet. De uppgifter som då lämnas till DAC är relativt detaljerade och omfattar bl.a. mottagarländer, sektorer, typ av bistånd och vilka multilaterala organisationer som har erhållit bistånd. Vidare lämnar också Sida uppgifter om belopp som avtalats för kommande år. Sammantaget innebär denna process att uppgifter för 2004 blir fastställda i november 2005. Uppgifter kan även kompletteras efter detta datum. Eventuella ändringar rapporteras till DAC som sedan för in uppgifterna i sin databas.

¹² Förordning (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

3 Svenskt utvecklingssamarbete – en översikt

Syftet med det svenska biståndet har sedan 1962 varit att ”höja de fattiga folkens levnadsnivå”.¹³ Biståndet skulle inriktas på att främja ekonomisk utveckling på längre sikt. Alltsedan riksdagens första ställningstagande till principer för Sveriges samarbete med utvecklingsländer har solidaritet med de fattiga folken varit ett överordnat motiv. Bistånd har varit ett medel för att främja en långsiktig utveckling i mottagarländerna och lägga grunden för en utveckling som sedan fortsätter av egen kraft. Många utredningar, propositioner, betänkanden och riksdagsbeslut har därefter bekräftat både syfte och inriktning.

Riksdagen beslutade 1968 om enprocentsmålet. Beslutet har haft en avgörande betydelse för den nuvarande nivån på biståndet enligt både regeringen och riksdagen. Under 1960-talet handlade biståndsdebatten i hög grad om hur anslagen snabbt skulle kunna höjas. I den biståndspolitiska utredningen från 1977 pekade man på att frågor som rörde biståndets kvalitet och inriktning hade blivit allt viktigare. Utredningen föreslog inget nytt volymmål för att inte riskera att frågor om kvalitet och inriktning kom i skymundan. Regeringen menade dock att frågan om biståndets omfattning inte hade fått mindre betydelse. Sverige hade som första industriland uppnått 0,7-procentsmålet 1974 och regeringen ansåg att en fortsatt ökning av det svenska biståndet var angelägen. Utrikesutskottet konstaterade att det fanns en bred enighet om Sveriges ambition att höja biståndet, vars förverkligande skulle underlättas om landets ekonomiska situation förbättrades.¹⁴

Riksdagen fattade i december 2003 beslut om en samlad politik för global utveckling.¹⁵ Enligt riksdagens beslut ska det svenska internationella utvecklingssamarbetet under de kommande åren kännetecknas av en kraftig ökning av biståndsvolymen med inriktningen att målet om att biståndets andel om 1 % av BNI ska uppnås 2006. Regeringen förutspår att biståndet kommer att öka med mer än 20 % från 2005 till 2006.¹⁶

Vidare fastställde riksdagen mål för dels en politik för global utveckling (PGU) som gäller för samtliga politikområden, dels Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Målet för utvecklingssamarbetet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Politiken ska bidra till att FN:s millennieutvecklingsmål uppfylls. Ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv ska genomsyra politiken för global utveckling.

När det gällde utvecklingssamarbetet innebar riksdagens ställningstagande till politiken för global utveckling bl.a. att bilateralt och multilateralt samarbe-

¹³ Prop. 1962:100.

¹⁴ SOU 1977:13, prop. 1977/78:135, bet. 1978/79:UU1.

¹⁵ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04 112.

¹⁶ Regeringsbeslut, 2005-03-17, UD205/13054/GU.

te borde ses i ett samlat perspektiv, och en ökad integrering eftersträvades. En ökad samverkan mellan olika aktörer betonades.

Utrikesutskottet tog i sitt betänkande upp frågan om att tydliggöra ansvarsförhållanden när det gällde hur genomförandet av politiken skulle samordnas. Utskottet ansåg att regeringen borde klargöra var koordineringsansvaret skulle ligga eftersom samtliga politikområden omfattades av politiken. Uppkomna målkonflikter skulle kunna avdömas på politisk nivå. Vidare menade utskottet att man bör sträva efter att formulera en strategi för respektive politikområde för hur politiken för global utveckling ska få genomslag. För att nå framgång med politiken behövs en sammanhållande, samordnande och pådrivande funktion. Riksdagen angav som sin mening vad utskottet hade anfört.

Regeringen har sedan i en skrivelse till riksdagen redovisat att Utrikesdepartementet är ansvarigt för samordningen av politiken för global utveckling. Inom departementet har en särskild funktion för samordning och uppföljning inrättats.¹⁷ Varje enskilt politikområde svarar, i enlighet med riksdagsbeslutet, för genomförandet av åtgärder inom sitt område. Enligt uppgifter vid intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet framgår att hur långt de olika departementen har kommit med genomförandet av politiken inom sina respektive områden varierar.

I DAC:s Peer Review av den svenska biståndspolitikerna får Sverige positiva omdömen. Av DAC:s medlemsländer är Sverige först med att införa en samlad politik för global utveckling som innebär att samtliga departement involveras i genomförandet. Enligt DAC behöver regeringen fastställa tydliga mål för departementens arbete och de ska kunna redovisa hur man lyckas uppnå målen varje år.¹⁸

3.1 Ansvarsfördelning

Uppgiftsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och förvaltningsmyndigheterna regleras i regeringsformen (RF). Av regeringsformen (RF) framgår bl.a. att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Till sitt förförande har regeringen förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen om det inte är fråga om en myndighet under riksdagen (11 kap. 6 § RF).

Riksdagen fattar beslut om mål och principer samt biståndsbudgeten för det svenska utvecklingssamarbetet. Inom riksdagen är det framför allt utrikesutskottet som ansvarar för frågor som rör utvecklingsbiståndet och biståndsbudgeten. Finansutskottet berörs till viss del av de frågor som rör de internationella finansiella institutionerna.

Inom Regeringskansliet har Utrikesdepartementet ett övergripande ansvar för de frågor som rör Sveriges utvecklingssamarbete. Sida är under regeringen den ansvariga myndigheten för förvaltning av biståndet. Utrikesdepartementet är även ansvarigt för de 104 utlandsmyndigheterna vilka inkluderar

¹⁷ Skr. 2004/05:161.

¹⁸ OECD/Development Co-operation Directorate (DAC); *Review of the development co-operation policies and programmes of Sweden, 2005*.

ambassader, representationer, delegationer och konsulat.¹⁹ Många utlandsmyndigheter svarar för att bereda och besluta om biståndsinsatser (se även avsnitt 6.5 avseende Sidas beredning, samordning och beslut om multibistånd).

3.1.1 Företrädare för Sverige i multilaterala organ

Vanligtvis företräder Utrikesdepartementet Sverige i de multilaterala organisationer som bedriver biståndsverksamhet, men det finns några undantag. I de fall då någon annan än Utrikesdepartementet är ansvarig för att företräda Sverige har departementet ett övergripande ansvar för biståndspolitiska frågor. Sådana frågor är exempelvis policyutveckling och samordning av de svenska förhållningssätten i de olika organen. Det kan dock förekomma att något annat departement samordnar de svenska synpunkterna. Ett sådant exempel är FN:s miljöprogram (UNEP) där Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet samordnar de svenska ställningstagandena.

När det gäller de internationella finansiella institutionerna är Finansdepartementet huvudman för Världsbanksgruppen och företräder Sverige tillsammans med Utrikesdepartementet. Utrikesdepartementet ansvarar för de sakområden som berör utvecklingsländerna.

Av nedanstående tablå framgår vilka övriga departement och myndigheter som företräder Sverige i de internationella finansiella institutionerna och de organisationer inom FN som bedriver verksamhet som är biståndsrelaterad enligt DAC:s regler.

TABELL 1. ANSVARSFÖRDELNINGEN FÖR ÖVRIGA DEPARTEMENT OCH MYNDIGHETER FÖR MULTILATERALT UTVECKLINGSSAMARBETE

Departement	Organ
Finansdepartementet	Internationella valutafonden, IMF Världsbanksgruppen
Jordbrukdepartementet	FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet	FN:s miljöprogram, UNEP
Näringsdepartementet	Internationella arbetsorganisationen, ILO Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten, WIPO
Socialdepartementet	Världshälsoorganisationen, WHO
Utbildnings- och kulturdepartementet	FN:s organisation för utbildning, forskning och kultur, Unesco
Myndigheter	
Post- och telestyrelsen, PTS	Internationella postunionen, UPU Internationella teleunionen, ITU
SMHI	Meteorologiska världsorganisationen, WMO

Källa: Budgetpropositionen för 2005 och OECD/DAC, DAC statistical reporting directives, (2000)¹⁰.

¹⁹ www.regeringen.se 5 juli 2005.

Finansdepartementet företräder även Sverige tillsammans med Riksbanken i Internationella valutafonden, IMF. Riksbanken svarar för Sveriges kapitalinsats (kvot) på ca 25 miljarder svenska kronor, varav en del inräknas i valutareserven.²⁰ Inga anslag har utgått till IMF åren 2002–2004. Utrikesdepartementet konsulteras inom de sakområden i institutionerna som berör utvecklingsländerna.

3.1.2 Ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida

Enligt regeringsformen och den svenska förvaltningstraditionen svarar regeringen för ledning, styrning och samordning av myndigheter som lyder under regeringen. Myndigheterna fungerar som verkställighetsorgan. När det gäller den rådande ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida finns det emellertid oklarheter som har uppmärksammats.

Av regleringsbrevet för 2004 för anslag inom Utrikesdepartementets område framgår att departementet disponerade ca 6,3 miljarder kronor 2004 för biståndsverksamhet.²¹ Det innebär att det sker en omfattande bidragshantering inom departementet när det gäller det svenska utvecklingsbiståndet. Utrikesdepartementet fattade beslut i ca 150 ärenden 2004 som avsåg utgiftsområde 7, anslag 8:1 Biståndsverksamhet. Många beslut rörde mindre bidrag. Sådana exempel är bidrag till konferenser och seminarier, bidrag till särskilda insatser som en konsultstudie om UNDP:s styrformer och studier som utförs av Världsbanken. Företrädare för departementet menar att det inte är någon större skillnad när det gäller den administration som sker vid beredning och beslut i mindre respektive större biståndsinsatser. Därutöver tillkommer de beslut som regeringen fattar. För 2004 fattade regeringen beslut i sju ärenden. Dessa ärenden rörde bl.a. budgetstöd till olika länder.

I en utredning som har genomförts av Jan Cedergren på uppdrag av Utrikesdepartementet kommenteras den otydliga ansvarsfördelningen mellan departementet och Sida.²² Enligt rapporten kan den omfattande ärendehantering inom Utrikesdepartementet leda till att ansvarsfördelningen uppfattas som den motsatta jämfört med vad som formellt gäller. Vidare uppges att Utrikesdepartementet inte alltid har haft kapacitet att utforma en politik med tydliga instruktioner till Sida. Den bristande kapaciteten inom departementet har enligt rapporten också påverkat departementets förmåga att i rimlig tid ta ställning till förslag från Sida.

I utredningen uppmärksammas även att Sida tar fram många policy- och strategiförslag som man lämnar till Utrikesdepartementet. Enligt rapporten tar Sida ibland fram sådana förslag utan att departementet har lämnat ett uppdrag

²⁰ Regeringens skrivelse 2004/05:54; *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna under 2003/04*.

²¹ Utrikesdepartementet; Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslag inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde (Politikområde 8 Internationellt utvecklingssamarbete), Protokoll III:21 vid regeringssammanträde 2003-12-18, UD2003/6.

²² Jan Cedergren; *PGU och utvecklingssamarbetet*, juni 2005, dnr 2005/47245.

till myndigheten. Sida menar att detta kan inträffa men det sker för den egna verksamheten och inom ramen för regeringens politik.²³

DAC noterar i sin Peer Review av den svenska biståndspolitikerna också Sidas omfattande produktion av policydokument och riktlinjer. Man listade de dokument som fanns på Sidas hemsida och konstaterade att det fanns exempelvis två övergripande policydokument, 17 tematiska och specifika sektorspolicies och 19 ”positionspapper”.

När det gäller Sidas uppgifter inom ramen för det multilaterala utvecklingssamarbetet har Sida i en rapport påpekat att dess uppgifter inte tydligt framgår av instruktionen och övriga styrdokument som gäller för myndigheten.²⁴ I kapitel 6 redovisas gällande riktlinjer för Sida.

Därutöver finns, enligt uppgifter i Cedergrens utredning, exempel på att Sida uppträder som representant för Sverige utan att man har ett sådant mandat.

I DAC:s Peer Review har även ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida kommenterats när det gäller den nuvarande ordningen för stöd till det handelsrelaterade utvecklingssamarbetet. Inom Utrikesdepartementet har enheten för internationell handelspolitik ansvar för de multilaterala handelsförhandlingarna och relationerna med de internationella organisationerna inom området. Enhetens uppgifter när det gäller att utfärda direktiv till Sida är däremot oklar i relation till enheten för global utveckling. Enligt DAC:s bedömning finns det risk för att denna överlappning av ansvarsförhållande, i kombination med ökade bidrag till handelsrelaterade organisationer som bedriver en biståndsrelaterad verksamhet, kan leda till förvirring. DAC påpekar dock att stora ansträngningar har gjorts för att förbättra samarbetet mellan de olika aktörerna. Regeringen har utfärdat riktlinjer för det handelsrelaterade biståndet (se avsnitt 6.2).

Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida är för närvarande föremål för en utredning av Statskontoret. Denna grundas på ett uppdrag från Utrikesdepartementet och ska avrapporteras senast den 19 december 2005.²⁵

Utrikesdepartementets ledningsgrupp har med anledning av en genomförd organisationsöversyn inom departementet lämnat ett antal rekommendationer som innebär att man förändrar departementets organisation och arbetssätt.²⁶ Förslagen omfattar bl.a. en förstärkt budgetsamordning och myndighetsstyrning. Ledningsgruppen säger i sin promemoria att den nuvarande samordningen och styrningen lämnar en del utrymme för förbättringar. Det behövs mer kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte för att bättre kunna styra myndigheterna.

²³ Uppgift vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

²⁴ Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172.

²⁵ Utrikesdepartementet; *Regeringsbeslut 2005-03-17, UD 2005/13054/GU*.

²⁶ Utrikesdepartementet; *Översyn av Utrikesdepartementets organisation*, 2005-09-15 samt Rekommendationer efter översynen av UD:s organisation 14 sept. 05.

3.2 Principer för fördelning av bilateralt och multilateralt bistånd

Under senare år har inte fördelningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd varit föremål för någon närmare prövning. År 1997 och i början av 1990-talet diskuterades fördelningen av de olika biståndsformerna av dels den biståndspolitiska utredningen²⁷, dels översynen av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.²⁸ Vid de båda tillfällena kom regering och riksdag fram till att det inte var motiverat att göra någon förändring av den rådande fördelningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd.

Utrikesutskottet såg, i sitt betänkande 1978/79:UU31, inte att det fanns något behov av att förändra det multilaterala biståndets andel av den totala biståndsvolymen. När det gällde effektivitets- och reformfrågorna samt volymfrågor utgick utskottet från att man från svenskt håll fortlöpande överväger dessa frågor inom ramen för samarbetet med de nordiska länderna.

Multibiståndsutredningen diskuterade i sitt betänkande (SOU 1991:48) en eventuell höjning av det svenska multilaterala biståndet till en 40-procentig andel som i de övriga nordiska länderna. Samtidigt framhöll utredningen att avvägningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd måste vara beroende av dels hur biståndsbehoven utvecklas, dels olika biståndsformers och organisationernas lämplighet och förmåga att möta dessa behov.

Regeringen menade dock att det var angeläget att från svensk sida förstärka insatserna för att höja effektiviteten i det multilaterala biståndet. Detta skulle ske genom dels en förstärkning av organisationens inre effektivitet i administration och styrformer, dels genom att arbeta för en bättre kvalitet och effektivitet i själva program- och projektverksamheten. Föredragande statsråd menade att detta kunde ske på tre sätt:

1. genom att verka för att förstärka utvärderingsfunktionerna inom organisationerna och ta bättre del av deras resultat,
2. genom att utnyttja internationella utvärderingar av multilateral verksamhet,
3. genom att verkställa egna utvärderingar av olika organisationer där även Sidas fälterfarenheter tas tillvara.

I propositionen föreslog regeringen att ett utvärderingssekretariat skulle inrättas, vilket ansågs kunna spela en viktig roll på de nämnda områdena.²⁹ Denna fråga har nu (augusti 2005), enligt Utrikesdepartementet, resulterat i ett regeringsbeslut. Den 7 juli 2005 fattade regeringen beslut om att utse en särskild utredare som ska förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för analys och utvärdering av det internationella utvecklingssamarbetet. Utredaren ska vidta de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inrättas den 1 januari 2006. (Se även kapitel 7.)

²⁷ SOU 1977:13; *Sveriges samarbete med U-länderna*.

²⁸ SOU 1991:48; *Bistånd genom internationella organisationer*.

²⁹ Prop. 1991:92:100, bil. 4.

Sedan 1970-talet har både regeringen och riksdagen framhållit att det multilaterala och bilaterala biståndet kompletterar varandra. På senare tid, när utrikesutskottet behandlade Sveriges politik för global utveckling, ansåg utskottet i likhet med regeringen att både de multilaterala och bilaterala insatserna var viktiga.³⁰

Enligt företrädare för Utrikesdepartementet finns det inga formella kriterier som ligger till grund för fördelningen av det multilaterala respektive det bilaterala biståndet. Resursfördelningen grundas i hög grad på de ställningstaganden som gjordes under 1970-talet.

Även DAC efterlyste i sin Peer Review av Sverige ett mer utvecklat system för resultatbedömning som grund för fördelningen mellan det bilaterala och det multilaterala biståndet.

3.3 Statistik om bilateralt och multilateralt bistånd enligt DAC

I nedanstående tabell finns uppgifter om svenskt bistånd fördelat på bilateralt och multilateralt bistånd perioden 1999–2004. Uppgifterna i tabellen om det multilaterala biståndet avser således de bidrag som går direkt till de multilaterala organisationernas reguljära budget och som räknas som multilateralt bistånd enligt DAC.

I uppgifterna om bilateralt bistånd ingår: öronmärkt bistånd till multilaterala organisationer (s.k. multibi-bistånd som förmedlas av Sida och Utrikesdepartementet), Sidas bilaterala bistånd samt bistånd som förmedlas av Svenska institutet, Riksrevisionen, Nordiska afrikainstitutet och Folke Bernadotteakademien. I uppgifter om det bilaterala biståndet ingår även statligt finansierat bistånd som förmedlas genom enskilda organisationer. Exempelvis motsvarade bidrag till enskilda organisationer 15 % av det bilaterala biståndet 2004.³¹

³⁰ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3.

³¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>.

TABELL 2. SVENSKT BISTÅND 1999–2004 FÖRDELAT PÅ BILATERALT OCH MULTILATERALT BISTÅND ENLIGT DAC-RAPPORTERINGEN, MILJONER KRONOR

År	Bilateralt bistånd	% av totalt	Multilateralt bistånd	% av totalt	Totalt
1999	9 471,1	70	3 995,6	30	13 466,6
2000	11 373,2	69	5 106,3	31	16 479,5
2001	12 455,3	72	4 764,4	28	17 219,6
2002	12 351,2	63	7 203,1	37	19 554,4
2003	14 373,9	74	5 014,3	26	19 388,3
2004 (*)	15 248,5	76	4 747,4	24	19 995,9

(*) Preliminära uppgifter juli 2005.

Källa: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm> som har förmedlats av Sida, april och juli 2005.

Biståndet har totalt sett ökat med ca 6,5 miljarder kronor under perioden 1999–2004, vilket motsvarar en ökning på 48 %.

Det är främst det bilaterala biståndet som har ökat. Ökningen uppgår till 5,8 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning på 61 % av det bilaterala biståndet.

Det multilaterala biståndet varierar under perioden. Enligt Utrikesdepartementet beror detta förhållande på att skuldsedlar till banker och finansieringsinstitutioner i DAC-rapporteringen ska bokföras med hela beloppet som bidrag det år när skuldsedel utfärdas. Utbetalning av bidragen från anslag i den svenska statsbudgeten sker däremot under flera år.

Av tabellen framgår också att den procentuella fördelningen i utfallet mellan bilateralt och multilateralt bistånd har utgjort ungefär 70 % respektive 30 % av de totala bidragen under perioden. Undantagen är 2002 och 2004 då det multilaterala biståndet utgjorde en högre (37 %) respektive lägre andel (24 %) av den totala biståndsvolymen. Anledningen till den högre andelen är troligtvis att Sverige 2002 deponerade en omfattande skuldsedel till Internationella utvecklingsfonden (IDA) som ska utbetalas under en period av nio år.

4 Multilateralt bistånd

Sverige ger i första hand multilateralt bistånd till olika FN-organ eller organisationer som är knutna till FN och de internationella finansieringsinstitutionerna. När det gäller sådana organisationer kan man förenklat säga att det finns tre olika typer av organisationer. Den *första kategorin* utgörs av organisationer, program och fonder som har tillkommit för biståndssändamål. Ett sådant organ är t.ex. FN:s utvecklingsprogram (UNDP) som samordnar FN:s operativa verksamhet i fält. Ytterligare exempel är FN:s barnfond (Unicef), FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och Världslivsmedelsprogrammet (WFP).

Den *andra kategorin* är FN:s fackorgan som i första hand arbetar med normativ verksamhet som information, förhandling och överenskommelser inom sina respektive ämnesområden. Fackorganen har också viktiga operativa uppgifter. De är inte primärt biståndsorgan men de genomför olika biståndsprogram i syfte att bistå fattiga länder med att leva upp till de riktlinjer och normer som man har kommit överens om i fackorganen. Fackorgan är exempelvis FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Världshälsoorganisationen (WHO).

Den *tredje kategorin* är internationella finansiella institutioner som består av utvecklingsbanker och fonder samt investeringsorgan. Verksamheterna består av lån och garantiinstrument till kreditvärdiga länder, framför allt medelinkomstländer, till kommersiella villkor samt räntefria lån med mycket långa löptider och en viss andel gåvomedel till låginkomstländer. Exempel på sådana institutioner är Världsbanksgruppen där Internationella utvecklingsfonden (IDA), Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD), Internationella finansieringsbolaget (IFC), Multilaterala investeringsorganet (MIGA) och Internationella centret för lösning av investeringstvister (ICSID) ingår. Därutöver finns regionala utvecklingsbanker och fonder, exempelvis Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB) och Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB).

Det finns även ett antal övriga multilaterala organisationer som inte ingår eller är kopplade till FN. Sådana exempel är Globala fonden för hiv/aids, malaria och tuberkulos och Global Water Partnership. EU och Europiska kommissionen, EC är också multilaterala organ som bedriver biståndsverksamhet. En del av medlemsavgiften till EU räknas som bistånd.

4.1 Finansiering

Generellt är finansieringen av FN-organen och de internationella finansieringsinstitutionerna komplicerad eftersom finansieringsmönstret för de olika delarna av biståndsverksamheten inte följer någon klar princip. Verksamheterna finansieras genom dels reguljära bidrag, dels andra former av öronmärkta bidrag och trustfonder, dvs. samfinansieringsfonder.

I rapporten från Kommissionen för globalt samarbete som leddes av Ingvar Carlsson pekade man på att en förvirrande mängd specialdestinerade bidrag, trustfonder och andra utombudgetära arrangemang har gjort det svårt för både givare och mottagare att identifiera var prioriteringen sker och var beslut fattas, vilket försvårar kontrollen av verksamheten. Varierande sätt att finansiera verksamheten har ökat över tiden, med hundratals trustfonder inom FN och dess organ. Enligt rapporten har det skett en motsvarande uppluckring av ansvar och insyn eftersom de flesta av dessa fonder står utanför styrelsernas kontroll.³²

När det gäller fördelningen av de reguljära bidragen till olika organisationer finns vissa skillnader mellan de ovannämnda kategorierna, dvs. FN:s program och fonder, internationella finansiella institutioner och fackorgan. När det gäller FN:s program och fonder bestämmer bidragsgivarna vilka organ man ska stödja och storleken på bidragen till organisationens reguljära verksamhet, det s.k. basstödet.

Bidragen till de internationella finansiella institutionerna, t.ex. Världsbanksgruppen samt de regionala fonderna och bankerna, bestäms vid en förhandling där man kommer överens om en bestämd bördefördelning under en viss period.

Även de obligatoriska årsbidragen till fackorgan grundas på en förhandling där de länder som är medlemmar kommer överens om vad man ska betala. För de obligatoriska årsbidragen till fackorganen, vars huvuduppgift inte är biståndsrelaterad, beräknar DAC varje år hur stor del av dessa bidrag som ska klassificeras som bistånd. Av Världshälsoorganisationens (WHO:s) årsbidrag får man exempelvis räkna 70 % som bistånd. I vissa fackorgan som FN:s organisation för industriell utveckling (UNIDO) och FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD) räknas hela det obligatoriska årsbidraget som bistånd.

Beträffande fördelningen av de öronmärkta bidragen diskuteras det svenska multibi-biståndet i avsnitt 4.4 och kapitel 6.

I bilaga 1 finns en förteckning över de multilaterala organisationer som Sverige ger bidrag till.

4.2 Sverige är stor givare i flera organisationer

I flera FN-organ och de internationella finansieringsinstitutionerna är Sverige en stor givare. I tabell 3 finns en aktuell bild av Sveriges rangordning bland givarna i respektive organisation. Uppgifterna i tabellen avser den totala rangordningen. I bilaga 2 preciseras uppgifterna på reguljära bidrag (basbidrag) och öronmärkta bidrag för FN-organen. För de internationella finansiella institutionerna finns en redogörelse för den svenska bördeandelen i bilagan.

³² Rapport från Kommissionen för globalt samarbete; *Vårt globala landskap*, 1995.

TABELL 3. SVERIGES RANGORDNING BLAND GIVARNA I 15 ORGANISATIONER

Organisation	Rangordning totalt
<i>FN-organ</i>	2003 eller 2004
FN:s barnfond (Unicef)	5
FN:s befolkningsfond (UNFPA)	3
FN:s flyktingkommissarie (UNHCR)	5
FN:s hiv/aids program (UNAIDS)	4
FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar (UNRWA)	4
FN:s kvinnofond (UNIFEM)	5
FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC)	3
FN:s program för boende och bebyggelse (UN-Habitat)	3
FN:s utvecklingsprogram (UNDP)	5
FN:s världslivsmedelsprogram (WFP)	10
<i>Banker och fonder</i>	Rangordning efter senaste påfyllnaden
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)/Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF)	6
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)/Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF)	12
Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)/Fund for Special Operations (FSO)	12
Internationella Jordbruksutvecklingsfonden (IFAD)	5
Världsbanken/ Internationella utvecklingsfonden	6

Källa: Utrikesdepartementet.

Tabellen visar att Sverige är en stor givare i flera multilaterala organisationer. Av 15 undersökta organisationer tillhör Sverige de sex största givarna i 12 organisationer. Sverige är den tredje största givaren i FN:s befolkningsfond (UNFPA), FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC) och FN:s program för boende och bebyggelse (UN-Habitat) när det gäller det totala stödet till respektive organisation. I de internationella bankerna och fonderna är Sverige en stor givare i Internationella jordbruksfonden (IFAD), Internationella utvecklingsfonden (IDA) och Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF).

4.3 Statistik om svenskt multilateralt bistånd enligt DAC

Under denna uppföljning har det framkommit att de uppgifter som finns i den internationella statistiken om det svenska multilaterala biståndet bör tolkas med en viss försiktighet. Utredningstjänsten har fått dessa uppgifter från Sida som i sin tur har hämtat dem från DAC:s databas. I samband med utredningstjänstens analys av statistiken har det framgått att det fanns oklarheter när det gällde vissa uppgifter. Utrikesdepartementet har därefter gjort en genomgång av sina tidigare rapporterade uppgifter och funnit att reglerna för rapporteringen har tolkats på varierande sätt under perioden. Det är främst reglerna för hur skuldsedlar ska rapporteras som har skilt sig åt för olika år. I några fall har man funnit att rapporteringen har varit felaktig.

De uppgifter om multilateralt bistånd som Sverige har rapporterat till DAC framgår av tabell 4.

TABELL 4. SVENSKT MULTILATERALT BISTÅND SOM HAR RAPPORTERATS TILL DAC ÅREN 1999–2003, MILJONER SVENSKA KRONOR

Organisation	1999	2000	2001	2002	2003
Afrikanska solidaritetsfonden ¹	0	0	0	5,3	0
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)	0	11,5	12,3	10,8	9,0
Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF)	142,6	271,4	313,5	395,7	883,3
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	188,5	2,2	61,8	2,5	0
Asiatiska utvecklingsbanken spec. fonder	0	135,9	82,8	0	0
Europeiska kommissionen (EC) ²	740,7	757,3	732	757	798,3
Europeiska utvecklingsfonden (EDF)	0	0	430,6	51,9	193,8
FN:s barnfond (Unicef)	265	292	299,5	298	300
FN:s befolkningsfond (UNFPA)	140	166	163	185	205
FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)	270	410	587,1	199,9	400
FN:s organ för de palestinska flyktingarna (UNRWA)	150	160	165	170	175
FN:s utvecklingsfond (UNDP)	490	540	808,4	549,3	275
Internationella utvecklingsfonden (IDA)	865,6	1 366,2	0	3 489,1	0
Internationella jordbruksfonden (IFAD)	6,0	30,7	131,8	0	296,7
Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)	12,2	22,2	0	0	0
Internationella utvecklingsbanken spec. fonder ³	0	2,5	0	0	0
Multilaterala investeringsorganet (MIGA)	0	14,7	0	0	0
Världslivsmedelsprogrammet (WFP)	90	285	210	210	210
Övriga FN ⁴	426,9	422,3	587,5	578,7	302,8
Övriga multilaterala organisationer ⁵	19,1	50,2	34,7	29,4	781,8
Övriga regionala banker ⁶	189,2	165,7	144,4	270,6	183,6
Summa bidrag	3 995,6	5 106,3	4 764,5	7 203,3	5 014,3

¹ Enligt Utrikesdepartementet är uppgiften för 2002 felaktigt rapporterad

² I DAC:s databas var uppgifterna för EC redovisade på CEC som enligt Sida är en gammal förkortning för Europeiska kommissionen. CEC är också en förkortning på Caribbean Epidemiology Center enligt uppgifter i DAC:s förteckning av multilaterala organisationer. Sida har i maj 2005 påpekat detta förhållande för DAC som i september 2005 har korrigerat benämningen

³ Enligt Utrikesdepartementet är uppgiften för 2000 felaktigt rapporterad.

⁴ Enligt Utrikesdepartementet kan tidigare rapporterade uppgifter till DAC inte preciseras närmare utan en betydande arbetsinsats. Detta beror på att rutiner för dokumentation saknas och att redovisningen till DAC inte överensstämmer med den svenska anslagsstrukturen.

⁵ För 2003 har Utrikesdepartementet specificerat vilka organisationer som har fått bidrag.

⁶ Se fotnot 4.

Källa: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm> som har förmedlats av Sida, april 2005 samt utredningstjänstens bearbetningar.

Tabell 4 visar att det multilaterala biståndet enligt DAC:s definition har ökat med en dryg miljard under perioden. I tabell 5 redovisas andelen av det svenska multilaterala stödet till olika organisationer. De båda tabellerna kommenteras tillsammans nedan.

TABELL 5. ANDEL (%) AV DET SVENSKA MULTILATERALA BISTÅNDET ENLIGT DAC:S DEFINITION FÖRDELAT PÅ ORGANISATIONER ÅREN 1999–2003

Organisation	1999	2000	2001	2002	2003
Afrikanska solidaritetsfonden ¹				0,1	
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)		0,2	0,3	0,2	0,2
Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF)	3,6	5,3	6,6	5,5	17,6
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	4,7	0,1	1,3	0,0	
Asiatiska utvecklingsfondens spec. fonder		2,7	1,7		
Europeiska kommissionen (EC) ²	18,5	14,8	15,4	10,5	15,9
Europeiska utvecklingsfonden (EDF)			9,0	0,7	3,9
Internationella utvecklingsfonden (IDA)	21,7	26,8		48,4	
Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)	0,3	0,4			
Interamerikanska utvecklingsbanken spec. fonder ³		0,1			
Internationella jordbruksfonden (IFAD)	0,2	0,6	2,8		5,9
Multilaterala investeringsorganet (MIGA)		0,3			
FN:s utvecklingsprogram (UNDP)	12,3	10,6	17,0	7,6	5,5
FN:s befolkningsfond (UNFPA)	3,5	3,3	3,4	2,6	4,1
FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)	6,8	8,0	12,3	2,8	8,0
FN:s barnfond (Unicef)	6,6	5,7	6,3	4,1	6,0
FN:s organ för de palestinska flyktingarna (UNRWA)	3,8	3,1	3,5	2,4	3,5
Världslivsmedelsprogrammet (WFP)	2,3	5,6	4,4	2,9	4,2
Övrigt FN ⁴	10,7	8,3	12,3	8,0	6,0
Övriga multilaterala organisationer ⁵	0,5	1,0	0,7	0,4	15,6
Övriga regionala banker ⁶	4,7	3,3	3,0	3,8	3,7
Summa andel	100	100	100	100	100

¹⁻⁶ Se tidigare fotnoter i tabell 4 (sid. 27)

Källa: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm> som har förmedlats av Sida, april 2005 samt Utredningstjänstens bearbetningar.

Utifrån den internationella statistiken om Sveriges multilaterala bistånd kan konstateras att fördelningen av det multilaterala stödet mellan olika organisationer har varierat under perioden. Variationerna har varit störst när det gäller banker och finansieringsinstitutioner, vilket sannolikt beror på DAC:s regler. Dessa regler innebär att skuldsedlar bokförs som bistånd när de utfärdas och inte när de utbetalas.

Av tabellen framgår att den största multilaterala bidragsmottagaren under perioden har varit Internationella utvecklingsfonden, IDA. De totala bidragen som Sverige har betalat eller förbundit sig att betala uppgår till 5,7 miljarder kronor under perioden. Sveriges åtagande till IDA när det gäller en skuldsedel som utfärdades 2002 uppgick till nästan 3,5 miljarder kronor, vilket motsvarade ungefär hälften av de rapporterade biståndsmedlen detta år.

Vid intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet har framgått att skälet till att bidrag till olika organisationer varierar kan vara att utbetalningen

av årsbidraget ibland har tidigare lagts. Omvänt kan det ha skett en eftersläpning av utbetalningen. Ofta är det, enligt departementet, budgettekniska överväganden som ligger bakom variationerna som exempelvis utgiftsbegränsningar ett givet budgetår.

I synnerhet har bidragen till övriga multilaterala organisationer ökat betydligt, från 19 miljoner kronor 1999 till 782 miljoner kronor 2003. Detta motsvarade 0,5 % respektive 15,6 % av Sveriges multilaterala bistånd dessa år. För 2003 har Utrikesdepartementet preciserat hur dessa bidrag har fördelats på olika organisationer (totalt 782 miljoner kronor) enligt följande:

- 589 miljoner kronor har lämnats i bidrag till den globala miljöfonden (GEF),
- 100 miljoner kronor har utbetalats till Globala fonden för hiv/aids, tuberkulos och malaria (GFATM),
- 42 miljoner kronor har utgått till det internationella institutet för demokrati och fria val (IDEA),
- 27 miljoner kronor har lämnats i bidrag till Afrikanska kapacitetsbyggnadsfonden (ACBF),
- 16 miljoner kronor har utbetalats till Montrealprotokollet,
- 3,7 miljoner kronor har lämnats i bidrag till Inter-American Investment Corporation (IIC) som är en fond som hör till Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB).
- 3,6 miljoner kronor utgörs av övriga utbetalningar.

Utrikesdepartementet uppger att utbetalningarna till IIC inte har redovisats korrekt beroende på att förkortningen IIC är likalydande för International Institute for Cotton som är en av övriga multilaterala organisationer som bedriver biståndsverksamhet.

4.3.1 Jämförelse med andra DAC-länder

I tabell 6 finns uppgifter om hur de svenska bidragsandelarna har fördelats vid en internationell jämförelse med övriga DAC-länder åren 1999–2003.

TABELL 6. SVENSK ANDEL (%) AV DAC-LÄNDERNAS BIDRAG TILL MULTILATERALA ORGANISATIONER ÅREN 1999–2003

Multilaterala organisationer	Sveriges andel av DAC-ländernas bidrag				
	1999	2000	2001	2002	2003
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)		1,5	0,8	1,5	1,4
Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF)	8,5	3,2	5,3	6,3	14,8
Afrikanska solidaritetsfonden ¹				100,0	
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB)	3,7	0,1	4,3	0,1	
Asiatiska utvecklingsbanken spec. foder		3,1	1,8		
Europiska kommissionen (EC) ²	2,9	2,5	1,9	1,9	2,2
Europiska utvecklingsfonden (EDF)			3,7	0,3	1,1
Internationella utvecklingsfonden (IDA)	3,7	4,1		11,1	
Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)	0,4	1,5			
Interamerikanska utvecklingsfondens speciella operativa fond ³		0,3			
Internationella jordbruksfonden (IFAD)	1,4	6,3	13,9		27,4
Multilaterala investeringsorganet (MIGA)		4,6			
FN:s utvecklingsprogram (UNDP)	8,3	8,8	10,7	6,9	3,9
FN:s befolkningsfond (UNFPA)	6,9	6,5	5,0	7,6	8,8
FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)	9,7	8,7	10,0	3,1	8,9
FN:s barnfond (Unicef)	9,1	7,7	6,3	6,0	7,0
FN:s organ för de palestinska flyktingarna (UNRWA)	16,9	7,8	6,6	6,8	7,8
Världslivsmedelsprogrammet (WFP)	3,9	3,4	2,2	5,7	7,2
Övrigt FN ⁴	3,2	2,1	2,9	3,3	2,1
Övriga multilaterala organisationer ⁵	0,2	0,4	0,3	0,2	4,5
Övriga regionala banker ⁶	17,9	24,3	25,4	16,6	14,0

¹⁻⁶ Se tidigare fotnoter i tabell 4 (sid. 27)

Källa: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm> som har förmedlats av Sida, april 2005 samt utredningstjänstens bearbetningar.

En jämförelse av Sveriges bidragsandelar till olika organisationer över tiden kan återspegla eventuella skillnader mellan svenska och övriga DAC-länders prioriteringar.

I förhållande till övriga DAC-länder prioriterar Sverige i hög grad Internationella jordbruksfonden (IFAD), övriga regionala banker, de afrikanska bankerna och finansieringsinstitutionerna samt Internationella utvecklingsfonden (IDA). Den svenska bidragsandelen har ökat kraftigt i IFAD och är i ett internationellt perspektiv hög. Omvänt har Sverige något lägre andelar när det

gäller banker och finansieringsinstitut som är inriktade mot Asien jämfört med övriga DAC-länder. I bilaga 2 finns vissa uppgifter om var Sverige placerar sig på givarnas rankinglista för olika organisationer.

Sverige har ökat sin andel jämfört med de övriga DAC-länderna när det gäller de reguljära bidragen till Världslivsmedelsprogrammet (WFP). I stället har Sveriges andelar minskat i FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och FN:s organ för de palestinska flyktingarna (UNRWA). Utrikesdepartementet uppger att detta förhållande beror på att andra givare har gjort relativt stora höjningar av sina bidrag.³³

De omprioriteringar som Sverige har gjort grundas, enligt Utrikesdepartementet, på de överväganden som redovisas i kapitel 5, Principer för multilateralt stöd och inflytande.

4.4 Svenskt multilateralt bistånd inklusive multibibistånd

De regler som gäller för rapporteringen till DAC innebär att det inte finns någon internationell statistik som belyser bidrag till multilaterala organisationer som är öronmärkta i något avseende. Sådant bistånd benämns ofta som multibi-bistånd.

Multibi-verksamheten uppstod under 1960-talet i samband med att den svenska biståndsverksamheten byggdes upp. Verksamheten tilltog snabbt i omfattning eftersom den hade olika fördelar. Sverige kunde främja bistånd till de FN-organ som vi ansåg var särskilt angelägna. Den lättade även på trycket på den svenska biståndsapparaten som var under uppbyggnad.³⁴ Enligt uppgift från Sida i mars 2005 har myndighetens administrativa kapacitet fortfarande betydelse för om bidragen kanaliseras via multilaterala organisationer eller enskilda organisationer alternativt att Sida själv svarar för insatserna.

År 1991, när frågan om multibi-biståndet senast behandlades av en offentlig utredning, konstaterade utredningen att multibi-biståndet var en relativt okänd del av det multilaterala samarbetet. Såväl internationellt som nationellt var kartläggningen och redovisningen otillfredsställande.

Utredningen var kritisk mot denna form av bistånd eftersom floran av villkor inom multibi-biståndet innebar betydande olägenheter, i synnerhet för möjligheterna att styra och prioritera inom de multilaterala organisationerna. Vidare lämnade utredningen ett antal rekommendationer när det gällde dels vilka frågor Sverige skulle driva i de multilaterala organisationerna, dels vad som skulle eftersträvas i det svenska multibi-biståndet.

En fråga som utredningen ansåg att Sverige borde driva inom de multilaterala organisationerna var att de borde lämna en fullständig redovisning av sitt multibi-samarbete till såväl FN som sina styrande organ.

³³ Uppgifter från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens utkast 2005-10-10.

³⁴ SOU 1991:48; *Bistånd genom internationella organisationer*.

När det gällde det svenska multibi-biståndet förordade man en klarare redovisning av multibi-samarbetet. Sidas rutiner borde förbättras. Därmed skulle också möjligheterna att samordna multibi-biståndet med de principer som gällde för det multilaterala samarbetet underlättas. Utredningen menade att man borde iaktta en viss återhållsamhet med multibi-biståndet eftersom denna typ av bistånd utgjorde en hög andel av det svenska multilaterala biståndet.

Utredningen såg att det fanns risk för att organisationer och andra givare utnyttjade Sveriges välvillighet att lämna extra bidrag till för oss angelägna ändamål som miljö, kvinnor, sociala sektorer etc. Sådana områden borde i stället prioriteras inom den reguljära verksamheten. Vissa multibi-bidrag till små innovativa projekt ansågs däremot inte skapa några större problem. Små udda bidrag till t.ex. seminarier och konferenser kunde dock, enligt utredningen, skapa betydande administrationskostnader innan beslut fattades. Utredningen förordade att sådana beslut skulle delegeras till så låg nivå som möjligt.

Nackdelar med multibi-bistånd finns även dokumenterade i rapporter som nyligen har publicerats. I den svenska strategin för samarbetet med FN:s organ mot brott och narkotika, UNODC som fastställdes av regeringen 2004 pekar man på att en av huvudorsakerna till den kris som UNODC befann sig i berodde på den strikta öronmärkningen av bidrag från många givare.³⁵ Enligt uppgifter från Utrikesdepartementet i augusti 2005 är de flesta bidrag från flertalet givare till UNODC mycket hårt bundna till konkreta projekt. Dessa givare lämnar inte några bidrag eller mycket små bidrag i obunden form. Undantagen är USA, Italien, Japan och Sverige. UNODC:s rörelsefrihet är därmed starkt begränsad. Utrikesdepartementet framhåller att UNODC:s finansiering är ett specialfall som inte äger en generell giltighet för finansieringen av multilaterala organisationer.

4.5 Sverige ger 10,1 miljarder kronor i bistånd via multilaterala organisationer

I budgetpropositionen för 2006 redovisar regeringen för första gången under den undersökta perioden 2002–2004 uppgifter om det samlade multilaterala biståndet.³⁶ Regeringen uppger att ”Det samlade biståndet som lämnas via multilaterala organisationer genom UD och Sida uppgick till 10,4 miljarder kronor 2004, oh det bilaterala landdestinerade biståndet var 9,6 miljarder kronor”.

I början av maj 2005 begärde utredningstjänsten att få uppgifter från Utrikesdepartementet om storleken på de bidrag som Regeringskansliet hade utbetalat till de multilaterala organisationerna fördelat på respektive organisation och typ av bidrag, dvs. multilateralt eller multibi. Enligt Utrikesdeparte-

³⁵ Sida; *Working in Partnership with UNODC/UNDCP A Swedish Strategy Framework for 2004–2007*.

³⁶ Prop. 2005/06:1; *Budgetproposition för 2006, Utgiftsområde 7, Internationellt bistånd* s.12.

mentet har denna fråga föranlett ett betydande manuellt arbete, eftersom det inte finns framtagna rutiner som är avpassade för att hämta dessa uppgifter från Regeringskansliets redovisningssystem.

När det gäller Sidas redovisningssystem finns det också begränsningar som gör att det inte är enkelt att få en överblick över bidrag till multilaterala organisationer.³⁷ Sidas redovisning av bidrag till de multilaterala organisationerna är inte helt konsekvent. Man har delvis valt att redovisa enskilda och multilaterala organisationer tillsammans i sina årsredovisningar och andra sammanställningar. Det innebär att man måste ha kunskap om vilka organisationer som är multilaterala för att kunna tillgodogöra sig redovisningen.³⁸

Bristen på statistik om de svenska bidragen till de multilaterala organisationerna är inte någon ny fråga. I en översyn som gjordes av Utrikesdepartementet och Sida 1999 framkom att det fanns brister som rörde aktuell statistik om svenska biståndsfinansierade bidrag till olika FN-organ.³⁹ De brister som uppmärksammades avsåg främst Sidas multibi-finansiering.

Redovisningen i detta avsnitt grundas på dels uppgifter från Sidas årsredovisning, dels uppgifter som har lämnats av Utrikesdepartementet i maj och oktober 2005. I oktober gjorde departementet vissa ändringar och kompletteringar av tidigare lämnade uppgifter. Departementet har redovisat utfall av anslag som sedan har fördelats på respektive organisation. I bilaga 3 finns en sammanställning av Sidas och Utrikesdepartementets uppgifter om utbetalade bidrag till respektive organisation, fördelat på multilateralt bistånd och multibi-bistånd för åren 2002–2004.

³⁷ Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172.

³⁸ Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172, Sida; årsredovisning 2003 och 2004.

³⁹ Lundborg, Norberg; *Multiöversynen*, 1999-11-16.

TABELL 7. UTBETALADE BIDRAG TILL MULTILATERALA ORGANISATIONER INKLUSIVE MULTIBI-BISTÅND ÅREN 2002–2004, MILJONER KRONOR

Typ av bistånd	2002	2003	2004	Ökning kr 2002–2004	Ökning % 2002–2004
Multilateralt ¹	4 851,4	4 776,3	6 884,2	2 032,8	42
Multibi	1 855,9	2 042,9	3 221,8	1 365,9	74
Summa ²	6 707,3	6 819,2	10 106,0	3 398,7	51

Källa: Sida och Utrikesdepartementet samt utredningstjänstens bearbetningar.

Tabellen visar att Sveriges totala bidrag till multilaterala organisationer uppgick till 10,1 miljarder kronor 2004. Det är en kraftig ökning av både det multilaterala biståndet och multibi-biståndet under åren 2002–2004. Totalt har bidragen ökat med knappt 3,4 miljarder kronor, vilket motsvarar en ökning med 51 %. Procentuellt har ökningen varit störst för multibi-biståndet som har ökat med 74 %, vilket utgör knappt 1,4 miljarder kronor.

4.6 Många organisationer får bidrag men FN-organ dominerar

Under perioden 2002–2004 har Sverige lämnat bidrag till drygt ett 70-tal multilaterala organisationer enligt redovisningarna från Utrikesdepartementet och Sida. Dessa redovisningar har bestått av uppgifter om utbetalade bidrag och förkortning på de organisationer som har erhållit bidrag. För att dessa uppgifter skulle kunna användas i uppföljningen och bli begripliga för fler än de som är experter inom området behövdes en förkortningsordlista på engelska och svenska, uppgifter om organisationen som hade fått bidrag är en multilateral organisation och typ av organisation. Behovet av att förklara alla förkortningar är särskilt stort när det gäller de multilaterala organisationerna eftersom det förekommer att skilda organisationer har en likalydande förkortning (jämför exempelvis fallet IIC s. 26).

Tillsammans med Utrikesdepartementet och Sida har utredningstjänsten försökt klara ut dessa frågor. Under detta arbete har det framkommit att det saknas en överblick eller dokumentation inom både Utrikesdepartementet och Sida om vad samtliga förkortningar betyder och om dessa organisationer är multilaterala. Utrikesdepartementet framhåller att de ansvariga handläggarna har en god bild över vilka organ de hanterar och att det finns en samlad kunskap hos ledningen när det gäller den efterfrågade informationen.

I bilaga 1 finns uppgifter om vilka organisationer (förkortning, namn på engelska och i förekommande fall svensk översättning) som har fått bidrag under perioden 2002–2004 och vem/vilka som har utbetalat bidragen.

¹ Skuldsedlar som har utfärdats till banker och finansieringsinstitutioner redovisas här det år de har utbetalats från den svenska statsbudgeten och inte när de har utfärdats vilket sker enligt gällande rapporteringsordning till DAC

² De uppgifter som regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2006 om det samlade multilaterala biståndet 2004 är inte samstämmig med de uppgifter som har lämnats av Sida och UD. Regeringen uppger i budgetpropositionen att det samlade multilaterala stödet via Sida och UD uppgick till 10,4 miljarder kronor. Någon förklaring till denna avvikelse har inte redovisats för utredningstjänsten

För att få en överblick över Sveriges bidragsgivning till olika multilaterala organ har, efter samråd med Utrikesdepartementet och Sida, dessa organ grupperats enligt följande: Internationella finansiella institutioner, FN:s fackorgan, FN och dess fonder och program, övrigt FN samt övriga multilaterala organ. I tabell 8 redovisas hur Sveriges multilaterala bidrag har fördelats på dessa grupper 2002–2004. Av bilaga 4 framgår vilka organisationer som ingår i grupperna.

TABELL 8. TOTALT UTBETALADE BIDRAG TILL MULTILATERALA ORGANISATIONER FÖRDELADE PÅ OLIKA GRUPPER 2002–2004, MILJONER KRONOR

Grupper	2002	2003	2004	Ökning kronor	Ökning %
Internationella finansiella institutioner	1 811,8	1 922,7	2 725,7	913,9	50
Fackorgan	403,9	371,7	652,3	248,4	62
FN, fonder och program	2 988,0	3 037,3	4 240,1	1 252,1	42
Övrigt FN	154,3	259,7	279,2	124,9	81
<i>Summa FN</i>	<i>3 546,2</i>	<i>3 668,7</i>	<i>5 171,6</i>	<i>1 625,4</i>	<i>46</i>
Övriga multilaterala organisationer	1 349,3	1 227,8	2 208,7	859,4	64
<i>Summa totalt</i>	<i>6 707,3</i>	<i>6 819,2</i>	<i>10 106,0</i>	<i>3 398,7</i>	<i>51</i>

Källa: Sida och Utrikesdepartementet samt utredningstjänstens bearbetningar.

Tabellen visar att 5,2 miljarder kronor av det totala svenska multilaterala biståndet 2004 förmedlades till FN-organisationer. Det motsvarade 51 % av det totala multilaterala biståndet. De svenska bidragen till FN har ökat med 1,6 miljarder kronor under perioden 2002–2004, vilket motsvarar en ökning med 46 %. De internationella finansiella institutionerna svarade för 27 % och övriga multilaterala organ för 22 % av de totala bidragen 2004.

4.7 Ansvariga för bidragsgivningen

Bidragen har främst utbetalats av Utrikesdepartementet och Sida men även övriga departement samt Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Post- och telestyrelsen har svarat för utbetalningarna.

Av tabell 9 framgår hur bidragsutbetalningarna har fördelats mellan Utrikesdepartementet, Sida samt övriga departement och myndigheter. Övriga omfattar Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, Näringsdepartementet, SMHI och Post- och telestyrelsen. De ansvarar för utbetalningar av årsavgifter till fackorgan som bedriver en biståndsrelaterad verksamhet som får räknas som bistånd enligt DAC. När det gäller SMHI och Post- och telestyrelsen rör det sig om mindre belopp som räknas som bistånd. Totalt räknades 2,4 miljoner kronor som bistånd 2004 av de obligatoriska medlemsavgifterna till Meteorologiska världsorganisationen (WMO), Världspostunionen (UPU) och Internationella teleunionen (ITU).

TABELL 9. ANSVARIG FÖR UTBETALNING AV BIDRAG FÖRDELAT PÅ MULTILATERALT OCH MULTIBI ÅREN 2002–2004, MILJONER KRONOR

Mkr	2002			2003			2004		
Ansva- rig	Multi	Multibi	Totalt	Multi	Multibi	Totalt	Multi	Multibi	Totalt
Sida	1 092,5	1 832,0	2 924,5	-	2 028,2	2 028,2	-	2 903,0	2 903,0
UD	3 695,2	23,9	3 719,1	4 721,6	14,7	4 736,3	6 838,2	318,8	7 157,0
Övriga	63,7	-	63,7	54,7	-	54,7	46,0	-	46,0
<i>Totalt</i>	<i>4 851,4</i>	<i>1 855,9</i>	<i>6 707,3</i>	<i>4 776,3</i>	<i>2 042,9</i>	<i>6 819,2</i>	<i>6 884,2</i>	<i>3 221,8</i>	<i>10 106,0</i>

Källa: Sida och Utrikesdepartementet samt utredningstjänstens bearbetningar

Av tabellen framgår att Utrikesdepartementet och övriga departement samt SMHI och Post- och telestyrelsen, med undantag för 2002, ansvarar för utbetalning av de multilaterala bidragen. Sida svarade till och med 2002 för utbetalningen av de reguljära bidragen, det s.k. basstödet till FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s barnfond (Unicef), FN:s befolkningsfond (UNFPA), FN:s aidsprogram (UNAIDS) och FN:s dåvarande narkotikakontrollprogram (UNDCP) som numera ingår i FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC). Regeringen överförde därefter ansvaret för utbetalning av dessa bidrag till Utrikesdepartementet.

Regeringen hade några år tidigare fört över ansvaret för utbetalningarna från Utrikesdepartementet till Sida. Beslutet grundades på en översyn som Utrikesdepartementet och Sida tillsammans hade genomfört⁴⁰. Av effektivitetsskäl förordade man att beredning och uppföljning av de samlade svenska bidragen till ett enskilt organ borde samordnas.

Utrikesdepartementet uppger att man senare upptäckte att denna nyordning var mindre ändamålsenlig och återförde därför utbetalningsansvaret till Utrikesdepartementet. Enligt uppgift vid faktakontroll uppges att eftersom Utrikesdepartementet ansvarar för att fastställa beloppen på de reguljära bidragen utifrån de principer som redovisas i avsnitt 5.3 omfattade Sidas ansvar enbart utbetalningen. Detta medförde ett merarbete för såväl Sida som Utrikesdepartementet och för att förenkla för alla parter återfördes ansvaret till Utrikesdepartementet.⁴¹

Av tabellen framgår att både Sida och Utrikesdepartementet kraftigt har ökat sina utbetalningar till de multilaterala organisationerna. Ökningen preciseras i tabellerna 10 och 11. Övriga departement och myndigheter som ansvarar för de obligatoriska bidragen till fackorganen har däremot minskat sina utbetalningar. Som tidigare har nämnts fastställs de obligatoriska bidragen till fackorganen efter en förhandling där de länder som är medlemmar bestämmer

⁴⁰ Uppgift vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-10

⁴¹ Uppgift vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-10.

bördefördelningen. För berörda fackorgan avgör sedan DAC hur stor andel av medlemsavgiften som får räknas som bistånd.

Utrikesdepartementet uppger att den extrabudgetära delen av fackorganens verksamhet i flera fall har ökat under perioden, dvs. den del som finansieras av frivilliga bidrag som framför allt omfattar utvecklingsrelaterad verksamhet i fält. Att skapa en bättre balans mellan uttaxerad budget och den frivilligt finansierade delen är en prioriterad fråga för Utrikesdepartementet.⁴²

TABELL 10. UD:S UTBETALNING AV BIDRAG FÖRDELAT PÅ GRUPPER AV MULTILATERALA ORGANISATIONER 2002–2004, MILJONER KRONOR

Grupp	2002	2003	2004	Ökning kronor	Ökning %
Internationella finansiella institutioner	1 394,7	1 456,3	1 988,3	593,6	43
Fackorgan	0	0	252,6	252,6	253
FN, fonder och program ¹	2 033,0	1 970,2	2 683,2	650,2	32
Övrigt FN	79,4	168,6	164,7	85,3	107
Övriga multilaterala organisationer	1 304,5	1 141,2	2 068,2	763,7	59
<i>Totalt</i>	<i>4 811,6</i>	<i>4 736,3</i>	<i>7 157,0</i>	<i>2 345,4</i>	<i>49</i>

¹Sidas utbetalning av de reguljära bidragen 2002 har lagts till för att uppgifterna under perioden ska vara jämförbara. Utbetalningen uppgick till 1 092,5 miljoner kronor.

Källa: Utrikesdepartementet, Sidas årsredovisning 2003 samt utredningstjänstens bearbetningar.

I bilaga 3 redovisas Utrikesdepartementets utbetalningar till varje organisation.

Av tabell 10 framgår att Utrikesdepartementets bidrag till de multilaterala organisationerna har ökat från 2002 till 2004 med drygt 2,3 miljarder kronor, vilket är en ökning med 49 %.

I absoluta tal har bidragen till övriga multilaterala organisationer ökat mest av alla grupper. Ökningen uppgick till 764 miljoner kronor under perioden. Det beror på att ett större belopp av medlemsavgiften till EU har avräknats som bistånd och på höjda bidrag till Europeiska utvecklingsfonden (EDF) och Globala fonden för hiv/aids, malaria och tuberkulos.

Inom gruppen internationella finansiella institutioner är det Internationella utvecklingsfonden (IDA) som svarar för den största ökning. Bidragen till IDA har ökat från 684 miljoner kronor till drygt 1,2 miljarder kronor. Ökningen uppgår till 553 miljoner kronor, vilket motsvarar en procentuell ökning med

⁴² Uppgift vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-10.

80 %. Utbetalningarna till Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF) har också ökat från 351 till 437 miljoner kronor, dvs. 86 miljoner kronor.

Utrikesdepartementets bidrag till FN:s fackorgan 2004 avser två bidrag till Världshälsoorganisationen, WHO. Det ena bidraget avsåg Global Polio Eradication Initiative som lämnades efter en appell från WHO och uppgick till drygt 200 miljoner kronor.

Sida har i en intern utredning kommenterat de bidrag som Utrikesdepartementet har utbetalat till WHO. Bidraget hade lämnats utan att Sida hade konsulterats. Enligt uppgifter i utredningen åsidosatte Utrikesdepartementet den nuvarande ansvarsfördelningen mellan dem. Beslutet var även motstridigt de prioriteringar som hade lagts fast i Sveriges strategi för samarbetet med WHO som regeringen har fastställt.⁴³

Utrikesdepartementet menar att denna beskrivning är felaktig. Global Polio Eradication Initiative är ett sekretariat inom WHO där flera parter ingår. Bidraget avsåg sekretariatet och lämnades för att fylla ett finansieringsunderskott i verksamheten som hotade de stora landvinningarna som hade gjorts i bekämpningen av polio. Enligt Utrikesdepartementet strider inte bidraget emot de prioriteringar som Sverige har lagt fast för samarbetet med WHO.

Det andra bidraget uppgick till 40 miljoner kronor och avsåg WHO:s arbete med hiv/aids med särskilt fokus på en utökad satsning på vård och behandling.

Utrikesdepartementets bidrag till FN och dess fonder och program har ökat med 650 miljoner kronor under perioden, vilket utgör en ökning med 32 %.

I synnerhet har bidragen till FN:s befolkningsfond (UNFPA) ökat kraftigt, från 20 miljoner kronor 2002 till 270 miljoner kronor 2004. Enligt Utrikesdepartementet beror ökningen på att Sverige och ett antal likasinnade givare kompenserade organisationen när USA drog tillbaka sina bidrag och på en politisk prioritering av den verksamhet som UNFPA bedriver (se även avsnitt 5.3).

Därutöver har Världslivsmedelsprogrammet (WFP) fått höjda bidrag med 80 miljoner kronor.

Bidragen till övriga FN-organ har fördubblats under perioden och uppgick till 165 miljoner kronor 2004. Inom denna grupp förmedlas biståndsmedel till främst Globala miljöfonden (GEF) som också har fått höjda bidrag.

⁴³ Sida, *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172.

TABELL 11. SIDAS UTbetalNING AV BIDRAG FÖRDELAT PÅ GRUPPER AV MULTILATERALA ORGANISATIONER 2002–2004, MILJONER KRONOR

Grupp	2002	2003	2004	Ökning kronor	Ökning %
Internationella finansiella institutioner	417,1	466,4	737,4	320,3	77
Fackorgan	340,2	317,0	353,7	13,5	4
FN, fonder och program ¹	955,0	1 067,1	1 556,9	601,9	63
Övrigt FN	74,9	91,1	114,5	39,6	53
Övriga multilaterala organisationer	44,8	86,6	140,5	95,7	214
<i>Totalt</i>	<i>1 832,0</i>	<i>2 028,2</i>	<i>2 903,0</i>	<i>1 071,0</i>	<i>58</i>

¹Sidas utbetalning av de reguljära bidragen 2002 har exkluderats för att uppgifterna under perioden ska vara jämförbara. Utbetalningen uppgick till 1 092,5 miljoner kronor

Källa: Sida samt utredningstjänstens bearbetningar.

I bilaga 3 redovisas Sidas bidrag till respektive organisation.

Av tabell 11 framgår att Sidas bidrag till multilaterala organisationer har ökat med drygt 1 miljard kronor åren 2002–2004, vilket motsvarar en ökning på 58 %.

Sida har i en rapport konstaterat att bidragen till multilaterala organisationer har ökat men i dess redovisning ingår även större enskilda organisationer.⁴⁴ Vid intervjuer har dock framkommit att de tänkbara förklaringarna till ökningen som ges i rapporten även är giltiga för de multilaterala organisationerna. Sida menar att det är troligt att det är en kombination av faktorer som ligger bakom ökningen. En förklaring kan vara att s.k. sviktande stater (som inkluderar stater som har varit eller nästan befinner sig i krig) som t.ex. Liberia, Sudan och Irak har fått stöd eller att stödet till dem har ökat. I sådana länder saknas bilaterala kanaler. Regeringen öronmärker även medel för transitionsländer, dvs. länder som befinner sig i övergången mellan krig och fred, vilket sannolikt innebär en ökad resursöverföring via multilaterala kanaler. En annan förklaring kan vara ett ökat förtroende för de multilaterala organisationerna.

Av Sidas rapport framgår att flera större FN-organisationer numera har en mer långsiktig finansiering av projekt som innebär att man gör en utbetalning av överenskommet belopp som sedan ska täcka utgifterna under flera år. Ett sådant exempel är FN:s barnfond (Unicef). Bidragen har ökat med 322 miljoner kronor, vilket nästan är en fördubbling från 2002 till 2004. (Se även bilaga 2.)

Sidas bidrag till FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har också ökat betydligt med 224 miljoner under perioden 2002–2004, vilket är mer än en för-

⁴⁴ Sida, *Review of Multilateral Work at Sida* dnr 2005-010172.

dubbling. Orsaken till detta förhållande är, enligt Sida, att interna reformer har lett till en förbättrad fältnärvaro, vilket i sin tur kan ha lett till bättre relationer med bilaterala aktörer på fältet.

De höjda bidragen till Unicef och UNDP förklarar till stor del ökningen för gruppen FN och dess fonder och program. Därutöver har det skett en viss ökning till de flesta organisationerna inom gruppen med undantag för anslagsposterna FN och FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).

Samtliga banker och fonder som Sida ger bidrag till har fått ett ökat stöd. Ökningen är störst för Världsbanksgruppen där ökningen uppgår till 224 miljoner kronor åren 2002–2004. Det ökade stödet till Världsbanksgruppen förklaras, i likhet med bidragshöjningen till UNDP, med en ökad fältnärvaro. Totalt uppgick bidragen till Världsbanksgruppen till 626 miljoner kronor 2004.

Sida utbetalar bidrag till IBRD/IDA:s trustfonder dvs. samfinansieringsfonder (Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, IBRD, Internationella utvecklingsfonden, IDA). Därutöver lämnar Sida bidrag till Internationella finansieringsinstitutet, IFC. Bidragen utgår som gåvor. Den största delen av stödet görs via IBRD/IDA och endast 3 % av stödet lämnades till IFC.⁴⁵ Sida har uppgivit att utbetalningen till IBRD/IDA uppgick till 607 miljoner kronor 2004. För IFC var utbetalningen 19 miljoner kronor samma år. Enligt Sida går det inte att särskilja IBRD och IDA som trustfondspartner och huvudman för projekt- och programverksamhet. De är i realiteten samma organisation men i vissa fall separata juridiska personer när det gäller finansieringsvillkor för verksamhet i samarbetsländerna. Sidas trustfondsavtal ingås med både IBRD och IDA som avtalspartner och undertecknas gemensamt av en representant för Världsbanksgruppen.

Därutöver har Sidas bidrag till Asiatiska utvecklingsbanken, AsDB, ökat betydligt från 5 miljoner kronor 2002 till 64 miljoner kronor 2004. Under perioden har bidrag till Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) tillkommit och uppgick 2004 till 37 miljoner kronor.

När det gäller FN:s fackorgan har Sidas bidrag totalt sett inte förändrats nämnvärt.

Ytterligare Sidabidrag till dels andra FN-organ, dels övriga multilaterala organisationer är, i förhållande till de övriga grupperna, beloppsmässigt mindre. Bidragen till övriga multilaterala organisationer har dock ökat mest procentuellt sett jämfört med övriga grupper. Det beror i hög grad på att organisationer som tidigare inte har fått bidrag från Sida har tillkommit under perioden. Sådana exempel är EU och OECD.

⁴⁵ Sida; *Svensk samfinansiering med Världsbanken 1998–2004*, 2005-05-27.

5 Principer för multilateralt stöd och inflytande

Sveriges aktiva stöd för FN och dess underordnade organ har varit ett centralt inslag i svensk utrikespolitik under hela efterkrigstiden. Enligt Utrikesdepartementet är FN den enda multilaterala organisationen med ett verkligt globalt medlemskap. FN har därför en representativitet och trovärdighet som gör den unik som både normskapande och genomförande organisation.

Enligt Utrikesdepartementet är det multilaterala biståndet genom de organ inom FN som bedriver en social och ekonomisk verksamhet en viktig del i den politik som Sverige driver i förhållande till utvecklingsländerna. Av denna anledning sker inga dramatiska förändringar i bidragsgivningen till olika organ. En konsekvent hållning och stöd till de FN-organ och organisationer som är kopplade till FN är en förutsättning för att dessa ska kunna bedriva en planerad och långsiktig verksamhet.

För Sverige är det naturligt att vara stora givare i både FN-systemet och de internationella finansiella institutionerna eftersom verksamheterna kompletterar varandra.⁴⁶

5.1 En samlad svensk strategi för det multilaterala samarbetet saknas

När det gäller fördelningen av bidrag till olika multilaterala organ saknas en samlad strategi för hur denna fördelning ska ske. Detta förhållande har DAC uppmärksammat i sin Peer Review av den svenska biståndspolitik. DAC rekommenderar Utrikesdepartementet och Sida att fortsätta sitt arbete med att utarbeta en tydligare multilateral strategi och utveckla system för uppföljning och utvärdering som utgångspunkt för det svenska engagemanget med dessa organisationer.

Även i Cedergrens utredning lyfter man fram behovet av att utveckla en svensk strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet som grundas på politiken för global utveckling (se även avsnitt 5.7).

Avsaknaden av en strategi som omfattar det svenska multilaterala samarbetet uppmärksammades redan 1999 i den s.k. multiöversynen som genomfördes av Utrikesdepartementet och Sida.⁴⁷ Översynen omfattade uppgifter och samarbetsformer mellan Utrikesdepartementet och Sida när det gällde FN-organen på det ekonomiska och sociala området.

I översynen föreslog man att en svensk policy som omfattade mål och former för det samlade svenska biståndssamarbetet med FN skulle fastställas. En sådan policy skulle exempelvis innehålla uppgifter om vilka mål och områden

⁴⁶ Uppgift av Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

⁴⁷ Lundborg, Norberg; *Multiöversynen – slutrapport*, 1999-11-16.

som prioriteras under den tidsperiod som policyn omfattar. Inom ramen för översynen hade man bl.a. tagit del av erfarenheter från Danmark som hade en handlingsplan för det multilaterala samarbetet och Storbritannien som hade utarbetat en strategi för samarbetet med FN.

Bakgrunden till förslaget var att man hade funnit att det saknades en gemensam uppfattning inom Sida samt mellan Sida och Utrikesdepartementet om ambitionsnivån för samverkan med de multilaterala organisationerna. Inom Sida och Utrikesdepartementet fanns det olika förväntningar om hur mycket tid som man skulle använda för att förbereda de svenska uppfattningarna, styrning och uppföljning av insatserna samt återföring av erfarenheter.

Företrädare för Utrikesdepartementet uppger vid en intervju i oktober 2005 att man är medveten om dessa brister. Denna fråga kommer därför att hantearas inom ramen för den utredningen som man avser att tillsätta och som kommer att behandla det multilaterala utvecklingsarbetet.

5.2 Strategier för det svenska samarbetet med vissa FN-organ

I den ovannämnda översynen föreslogs också att man skulle ta fram strategier för fackorganen och de större biståndsorganisationerna där den svenska multibifinansieringen är betydande. De biståndsorganisationer som omnämndes var FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s befolkningsfond (UNFPA), FN:s barnfond (Unicef), Världslivsmedelsprogrammet (WFP) och FN:s flyktingkommissarie (UNHCR). Behovet av en strategi för fackorganen var, enligt rapporten, särskilt påtagligt eftersom det fanns många svenska aktörer.

För nio FN-organisationer har regeringen fastställt strategier för det svenska samarbetet. Med undantag för strategin för FN:s miljöprogram (UNEP) har Sida, på uppdrag av regeringen, utarbetat dessa strategier. De omfattar perioden 2002–2005 om inget annat anges.

Sådana strategier finns för:

- FN:s utvecklingsprogram (UNDP)⁴⁸
- FN:s befolkningsfond (UNFPA)
- FN:s barnfond (Unicef)
- FN:s aidsprogram (UNAIDS)⁴⁹
- FN:s organ mot brott mot narkotika (UNODC/UNDCP) avseende 2004–2007⁵⁰
- Världshälsoorganisationen (WHO)⁵¹

⁴⁸ *Working in Partnership with UNDP, UNFPA and UNICEF, A Swedish Strategy Framework for 2004–2007.*

⁴⁹ *Working in Partnership with UNAIDS, A Swedish Strategy Framework for 2004–2007.*

⁵⁰ *Working in Partnership with UNODC/UNDCP A Swedish Strategy Framework for 2004–2007.*

⁵¹ Sida; *Sweden's Development Co-operation with WHO, a Strategy for the period 2002–2005.*

- FN:s organisation för utbildning, forskning och kultur (UNESCO) avseende 2003–2007⁵²
- Internationella arbetsorganisationen (ILO) avseende 2003–2006⁵³
- FN:s miljöprogram (UNEP) avseende 2004–2006⁵⁴

För de strategier som löper fram till och med 2005 har Utrikesdepartementet (oktober 2005) fattat beslut om att strategierna för Unicef och WHO ska revideras. När det gäller strategin för UNAIDS avvaktar Utrikesdepartementet resultat från utredningen om Sveriges bidrag till den globala bekämpningen av smittsamma sjukdomar (dir 2005:30) som eventuellt kan vara av betydelse.

I regleringsbrevet för 2005 har Sida fått i uppdrag av regeringen att utarbeta förslag till en strategi för svenskt extrabudgetärt samarbete med FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Enligt budgetpropositionen för 2006 har Sida lämnat ett förslag till en strategi till Utrikesdepartementet. Regeringsbeslut planeras under våren 2006. Därutöver har Sida i enlighet med ett uppdrag från 2001 inkommit med ett underlag till strategi för FN:s boende och bebyggelsecenter (UN-Habitat).⁵⁵

När det gäller strategin för UNEP har denna utarbetats av Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Utrikesdepartementet, Naturvårdsverket, Sida samt den svenska ambassaden i Nairobi, där UNEP:s huvudkontor är beläget.

De befintliga strategierna omfattar en redogörelse för organisationen och Sveriges bedömning av denna samt hur den svenska politiken och strategiska prioriteringar förhåller sig till organisationens dito. Vidare redovisas de svenska positionerna i respektive organisation. När det gäller de svenska prioriteringarna för de organisationer som ingår i gruppen FN:s fonder och program (UNDP, UNFPA, Unicef och UNODC) framgår tydligt att Sverige förordar att finansieringen genom reguljära bidrag ska öka.

En annan fråga som är gemensam för strategierna är att man lyfter behovet av samverkan med andra FN-organ, mottagarländer och andra aktörer. När det gäller bedömningar av organisationernas policy och programutveckling får UNFPA beröm. Enligt den svenska bedömningen har organisationen anledning att vara stolt över vad den har uppnått. Varken tillvägagångssätt eller metoder behöver vidareutvecklas.

De strategier som finns för fackorganen har delvis en annan utformning. Ur ett biståndspolitiskt perspektiv torde WHO:s strategi vara den mest intressanta eftersom merparten av WHO:s verksamhet är biståndsrelaterad. Som tidigare har framgått räknas 70 % av den obligatoriska avgiften till WHO som bistånd enligt DAC:s regler. Motsvarande andelar för Unesco och ILO är 25 % respektive 15 %.

I strategierna anges också vissa principer som man bör tillämpa vid finansieringen vid sidan om de reguljära bidragen, vilka redovisas i avsnitt 6.1.

⁵² *Working in Partnership with UNESCO, A Swedish Strategy Framework for 2003–2007.*

⁵³ *Working in Partnership with the ILO, A Swedish Strategy Framework for 2003–2006.*

⁵⁴ Regeringen; *Svensk UNEP-strategi för perioden 2004–2006.*

⁵⁵ Uppgift av Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-10.

5.3 Faktorer som påverkar fördelningen av bidrag till FN:s fonder och program

Vid intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet och i tidigare utredningar har det framkommit att det finns några faktorer som har betydelse för fördelningen av de reguljära bidragen till FN:s biståndsorganisationer. Sådana faktorer är en bedömning av organisationen, den historiska tilldelningen och bördefördelningen mellan olika länder.

5.3.1 Bedömning av organisationen

Den biståndspolitiska utredningen menade att Sverige borde basera bidragens storlek på en bedömning av varje organisation för sig. Den enskilda organisationens effektivitet och verksamhetens inriktning skulle således avgöra bidragets omfattning.⁵⁶ Även Multibiståndsutredningen framhöll att de viktigaste kriterierna för fördelning av bidrag var måluppfyllelse, effektivitet och inflytande. När de inte pekade åt samma håll så skulle de vägas mot varandra.⁵⁷

Vid intervjuer med företrädare för Utrikesdepartementet bekräftas att Sverige prioriterar sitt stöd till olika organ på grundval av en helhetsbedömning av organisationen, i första hand huruvida organisationens mål är förenliga med det svenska biståndspolitiska målet. Bedömningen omfattar även de ovan nämnda områdena samt organisationens förmåga att samarbeta med övriga organ inom FN, mottagarländer och övriga aktörer, och dess effektivitet. (Se även kapitel 7 om uppföljning och utvärdering.)

Dessa bedömningar grundas på information som svenska representanter får genom att aktivt och löpande delta i organisationens styrelsearbete. Utöver att delta i styrelsemöten innebär informationsinhämtandet nära kontakter med företrädare för organisationerna och samarbete med andra medlemsländer i bl.a. oberoende utvärderingar av organisationernas verksamhet. Utlandsmyndigheterna bidrar, enligt departementet, också kontinuerligt med värdefull information om hur de multilaterala organisationerna bedöms fungera i fält.⁵⁸

Det är, enligt uppgifter vid intervjuer, ovanligt att organisationens mål inte är förenliga med de svenska biståndspolitiska målen.

Om organisationen brister i något avseende så att resultatet inte uppfyller förväntningarna agerar Sverige i styrelsen självt eller genom representanter tillsammans med andra likasinnade givarländer. Man försöker således att komma till rätta med de brister som har uppmärksamats. Vid intervjuerna har det dock inte framkommit några exempel på att Sverige har omprövat sitt stöd till en organisation till följd av missnöje med resultatet. Däremot har vissa organisationer fått relativt större eller mindre ökningar beroende på prestation.

⁵⁶ SOU 1977:13; *Sveriges samarbete med u-länderna*.

⁵⁷ SOU 1991:48, *Bistånd genom internationella organisationer*.

⁵⁸ Uppgift av Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-08-17.

Däremot finns det exempel på att Sverige har ökat sina bidrag till en organisation när det finns indikationer på att brister kommer att åtgärdas. Bland givare har det tidigare funnits ett lågt förtroende för FN:s organ mot brott och narkotika, UNODC, till följd av vad som uppgivits vara ett dåligt ledarskap och ett centraliserat beslutsfattande, vilket har lett till att förväntade resultat inte har uppnåtts. Andra givarländer har därför reducerat eller fryst sina bidrag till organisationen. När en ny chef för UNODC tillträdde i mitten av 2002 och förutsättningarna förändrades gav Sverige utfästelser om att bidragen skulle öka när reformprocessen ledde till positiva resultat.⁵⁹ Sverige har ökat bidragen till UNODC 2004.

Det finns exempel på att Sverige kan prioritera en särskild del av verksamheten inom en organisation. En sådan prioritering förekommer när det gäller Världslivsmedelsprogrammet, WFP. Sverige stöder WFP:s humanitära verksamhet som bl.a. innebär att man distribuerar mat och förnödenheter till nödlidande människor som drabbats av naturkatastrofer eller krig. Den svenska prioriteringen sker genom att Utrikesdepartementet i ett brev till WFP redogör för sin uppfattning om vad bidragen ska användas till. Tidigare tecknades ett samförståndsavtal med organisationen men Utrikesdepartementet anser att det fungerar bra med att skriftligt redovisa sina önskemål. WFP kan redovisa för Utrikesdepartementet att bidragen har använts i enlighet med de svenska önskemålen.

5.3.2 Den historiska tilldelningen

Enligt Multibiståndsutredningen fördelades de multilaterala anslagen mellan organisationerna i praktiken ”på känn”, vilket innebar att även andra faktorer beaktades. En tungt vägande faktor ansågs vara den historiska tilldelningen, dvs. vilken fördelning som varit rådande de senaste åren. Av intervjuer framgår att om Sverige eller andra större givare skulle göra markanta förändringar när det gäller bidragen till en organisation från ett år till ett annat kan organisationens verksamhetsplanering försvåras.

Enligt företrädare för Utrikesdepartementet har historiska faktorer fortfarande betydelse för bidragstilldelningen. Sverige har länge tillsammans med andra likasinnade givare verkat för att ge organisationerna en tryggad och långsiktig finansiering. Detta är särskilt viktigt för de FN-organ som saknar varje form av uttaxering och enbart bygger på frivilliga bidrag. Enligt Utrikesdepartementet skulle plötsliga stora omsvängningar därför ses som en drastisk kursändring i Sveriges politik visavi FN:s sociala och ekonomiska verksamhet och delvis också påverka vårt internationella anseende. Det är dock inte fråga om en slentrianmässig bidragsgivning, där föregående års summa bara enkelt räknas upp.

Utrikesdepartementet framhåller att givarna inklusive Sverige har drivit hårt och konsekvent att finansiering till FN-organisationerna i så stor ut-

⁵⁹ Sida, *Working in Partnership with UNODC/UNDCP A Swedish Strategy Framework for 2004–2007*.

sträckning som möjligt ska vara stabil och förutsägbar för att kunna underlätta deras verksamhetsplanering. Denna policy förklarar en någorlunda jämn nivå på bidragen.

5.3.3 Bördefördelningen

Fördelningen av bidragsbördan mellan givarländerna har, enligt företrädare för Utrikesdepartementet, betydelse för storleken på de svenska bidragen. Den svenska inställningen är att Sverige inte ska vara den största givaren i en särskild organisation. Men för att få inflytande i styrelsen så att man kan påverka besluten och därigenom verksamheten bör Sverige tillhöra de tio största givarna. Det är viktigt att bördefördelningen uppfattas som rimlig mellan givarländerna med hänsyn till utvecklingspolitik och förmåga att ge bidrag. Om ett givarland blir alltför dominerande i en organisation finns risk för att andra länder inte tar ansvar för sin del av finansieringen.

Det har förekommit att andra länders agerande har haft betydelse för beslut om att utöka stöd till ett särskilt organ. När USA upphörde med sina bidrag till FN:s befolkningsfond, UNFPA ökade Sverige, övriga nordiska länder och andra likasinnade länder sina bidrag till fonden för att dem skulle kunna fullfölja den planerade verksamheten. Från nordiskt håll anser man att UNFPA:s arbete med befolkningsfrågor som omfattar reproduktiv hälsa, familjeplanering, information och utbildning är särskilt angeläget. Under en period var Sverige tillsammans med övriga nordiska länder de klart största bidragsgivarna i UNFPA, en situation som enligt företrädare för Utrikesdepartementet inte var önskvärd med tanke på att bördefördelningen inte var rimlig.

Sedan 1970-talet har Sverige försökt åstadkomma en rättvis fördelning av bidragsbördan mellan de olika bidragsgivarna. Det har främst skett genom att man har försökt förmå andra givarländer att öka de reguljära bidragen. Enligt uppgifter i ett betänkande från 1991 har inte dessa ansträngningar lett särskilt långt.⁶⁰ De uppgifter som Utrikesdepartementet har lämnat när det gäller ranking av bidragsgivare tyder på att detta förhållande kvarstår i flera organisationer (se bilaga 3).

5.4 Svenskt inflytande i FN:s fonder och program

Reguljära bidrag till multilaterala organisationer har, som tidigare nämnts, ingen givaridentitet när medlen har nått organisationen. Styrelsen beslutar om hur medlen används. Användningen av medel ska ske inom ramen för organisationens mandat och i enlighet med de riktlinjer och prioriteringar som styrelsen beslutar om.

I likhet med arbetet i andra internationella organisationer utövar Sverige sitt inflytande genom att delta i styrelsearbetet och därigenom påverka de beslut som fattas. Sverige ingår inte alltid i styrelsen som ledamot men alla medlemsländer kan delta vid mötena som observatör med yttranderätt. Enligt

⁶⁰ SOU 1991:48; *Bistånd genom internationella organisationer*.

uppgifter från Utrikesdepartementet finns det vissa formella skillnader mellan att vara observatör och ledamot, men i praktiken har detta inte så stor betydelse eftersom konsensus eftersträvas i alla beslut som styrelsen fattar.

Sverige har, enligt företrädare för Utrikesdepartementet, som stor givare med en lång tradition som ansvarsfull styrelsemedlem stort inflytande på styrelsearbetet. Det är också naturligt för Sverige att aktivt samverka med likasinnade länder som de nordiska länderna, vissa länder inom EU och Kanada. Ett aktivt styrelsearbete innebär också att man har regelbundna kontakter med styrelsen och övriga givarländer.

Utrikesdepartementet utser representanter från departementet som företrädar Sverige i organisationernas styrelser. Företrädarna för departementet har till huvuduppgift i styrelsen att få genomslag för svenskt biståndspolitiskt tänkande och att medverka till att styrelsen fattar sådana beslut som leder till att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt. De har också ett ansvar för att den policyutveckling som sker inom organisationen återförs till Sverige så att den kan användas för att utveckla den svenska biståndspolitiken. Sida deltar ofta vid styrelsemötena. Myndigheten ansvarar för frågor som rör praktiskt utvecklingssamarbete, vilket bl.a. omfattar bedömningar om vilka projekt organisationen ska genomföra i olika länder, metoder samt uppföljning och utvärdering av projekt. Utrikesdepartementet dokumenterar resultatet av styrelsemötena.

Från svensk sida har man verkat för åtgärder som stärker styrelsens ställning i den multilaterala organisationen.⁶¹ Styrningen av FN:s program och fonder har förbättrats genom att man har infört exekutivstyrelser med 36 medlemmar i stället för de tidigare stora och ofta ineffektiva styrelserna. Enligt uppgift vid intervjuer har Sverige ofta drivit olika frågor som syftar till att säkerställa att det finns bra verktyg för att nå organisationens mål. Sådana exempel är att behovet av uppföljning, utvärdering och revision har uppmärksamats.

Som tidigare framgått anser man från svensk sida att medel till respektive organisation i huvudsak ska förmedlas genom reguljära bidrag. Öronmärkta bidrag, som går till särskilda program eller projekt, kan leda till att styrelsens beslut om verksamhetens inriktning störs genom att finansieringen ensidigt inriktas på vissa områden. Det leder ibland till att styrelsens möjligheter att påverka vilka projekt som ska genomföras begränsas.

⁶¹ Det s.k. nordiska FN-projektet presenterade 1991 ett förslag om att reformera styrningen och finansieringen av FN:s utvecklingsaktiviteter.

5.5 Faktorer som påverkar fördelningen av bidrag till de internationella finansiella institutionerna

Enligt Utrikesdepartementet har bedömningen av organisationens verksamhet, historiska faktorer och bördefördelningen betydelse för det svenska stödet till de internationella finansiella institutionerna. Det är således samma faktorer som påverkar den svenska fördelningen av bidrag till dem som till FN:s fonder och program.

I de multilaterala utvecklingsbankernas fonder för utlåning till de fattigaste länderna sker förhandlingar om vilka principer som ska gälla för utlåningen under den kommande perioden, hur mycket pengar som ska tillskjutas och utifrån vilka principer dessa medel ska fördelas.

För svenskt vidkommande är, enligt uppgift vid intervjuer, utvärderingar av institutionernas verksamhet centralt för vad man är beredd att tillskjuta vid påfyllnadsförhandlingar i respektive organ. Utgångspunkten för förhandlingen är, enligt företrädare för Utrikesdepartementet, en utvärdering då givarna (ägarna) får information om hur det faktiska resultatet förhåller sig till tidigare beslutade mål.

Därutöver har det också stor betydelse i vilken omfattning Sverige får gehör för sina förslag om hur verksamheten ska utformas och inriktas. Dessa förhandlingar förbereds genom att Utrikesdepartementet utarbetar riktlinjer för hur stora bidrag Sverige kan lämna och vilken utveckling av verksamheten som, ur svensk synvinkel, är önskvärd.

När det gäller den reguljära finansieringen till de internationella finansiella institutionerna finns en viktig formell skillnad jämfört med finansieringen av FN:s program och fonder. Åtaganden till banker och finansieringsinstitutioner sträcker sig över en längre period. I samband med senaste påfyllnadsförhandlingen i Internationella utvecklingsfonden (IDA) band Sverige upp sig för en årlig utbetalning till fonden under nio år. Att bryta ett sådant juridiskt bindande åtagande är, enligt Utrikesdepartementet, i praktiken nästan omöjligt eftersom ett sådant agerande skulle kunna få återverkningar på Sveriges kreditvärdighet. Ett missnöje med institutionen skulle sannolikt leda till beslut om att inte ingå i framtida påfyllnadsförhandlingar som genomförs vart tredje år.⁶²

5.5.1 Den internationella utvecklingsfonden (IDA)

Sverige har sedan 1970-talet prioriterat Världsbanksgruppen och då främst den Internationella utvecklingsfonden, IDA. Den svenska prioriteringen har grundats på att IDA är den institution inom Världsbanksgruppen som inriktar verksamheten på de fattigaste länderna genom att bidra med räntefria lån med förmånliga återbetalningsperioder och gåvobistånd.⁶³

⁶² Uppgift från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

⁶³ www.regeringen.se; Pressmeddelande 30 juni 2005.

I en utredning som har genomförts på uppdrag av Utrikesdepartementet framhålls att IDA antagligen är den mest effektiva multilaterala kanalen.⁶⁴ Vid en intervju har framkommit att denna uppfattning grundas på de resultat som man har åstadkommit inom sitt verksamhetsområde. Särskilt inom områden som ekonomi och infrastruktur finns en god kompetens.

IDA har en fördel av att ingå Världsbanksgruppen. Gruppen har stora ekonomiska resurser eftersom man har en finansieringsmodell med en administrativ avgift på de lån som erbjuds. De finansiella volymerna som man hantear gör att bankerna är mindre beroende av givarnas godtycke än flertalet FN-organ.⁶⁵

Världsbanksgruppen har till sitt förfogande en kader av högutbildad personal på alla nivåer i organisationen som innebär att en stor del av forskning om utvecklingsfrågor sker inom banken. Resultatet av forskningen kan relativt snabbt omsättas i praktiken. Jämfört med organ inom FN-systemet har Världsbanken haft bättre möjligheter att rekrytera den personal som man bedömer är mest kompetent. Organ inom FN-systemet behöver anpassa sin personalrekrytering till formaliserade geografiska hänsynstaganden.⁶⁶

Även övriga företrädare för Utrikesdepartementet framhåller IDA som ett exempel på en organisation som har en väl fungerande verksamhet. De svenska bidragen har därför ökat betydligt. Stödet kommer att uppgå till 6,4 miljarder kronor under perioden 2005–2014. Merparten av bidragen, 4,6 miljarder kronor, utgår till IDA:s reguljära verksamhet. Därutöver har Sverige lämnat extra bidrag till IDA som totalt uppgick till 1,8 miljarder, varav 1,55 miljarder kronor var ett ovillkorat bidrag och 250 miljoner kronor var ett villkorat bidrag.

Skälet till de extra bidragen till IDA är att Sverige inte ville ha en alltför hög utgångsnivå när det gäller bördeandelen inför nästa påfyllnadsförhandling. Genom att tillskottet skedde genom ett extra bidrag blir ökningen av den svenska bördeandelen inför framtida påfyllnader begränsad.

Det villkorade bidraget är kopplat till ett initiativ som Sverige tillsammans med Storbritannien har tagit i IDA:s fjortonde påfyllnadsförhandling. Initiativet innebär att Världsbanken ska genomföra insatser för att harmonisera och samordna sitt stöd med andra givare. Därutöver ska Världsbanken se över de villkor som institutionerna har för sina låneprogram på landnivå. IDA ska visa att resultat har uppnåtts inom dessa områden.

Sammantaget är IDA den enskilt största bidragsmottagaren av de svenska multilaterala biståndsmedlen. Det gäller för reguljärt stöd och troligtvis också för multibi-bistånd.⁶⁷ I Sidas rapport om det multilaterala arbetet har man kommenterat de ökade bidragen till IDA. Man menar att denna fråga måste uppmärksammas mer än vad man hittills har gjort. Vad som först förefaller vara en positiv utveckling kan på längre sikt få negativa konsekvenser. Om

⁶⁴ Jan Cedergren; *PGU och utvecklingssamarbetet*, juni 2005 dnr 2005/47245.

⁶⁵ Uppgift från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

⁶⁶ Uppgift från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

⁶⁷ Sida har inte fördelat stödet till Världsbanksgruppen på olika organisationer.

bidragen till IDA blir alltför omfattande finns det risk för att de ersätter bidragen till FN eller andra organisationer. Vilken ståndpunkt Sverige bör inta i denna fråga behöver enligt rapporten analyseras närmare.⁶⁸

5.5.2 Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)

Afrikanska utvecklingsbanksgruppen (AfDB) består av tre organisationer: Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF) och Nigeria Trust Fund (NTF).

Sverige minskade 1995 sina bidrag till Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF), enligt uppgifter från Utrikesdepartementet, i samband med att Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) genomgick en kris. Bankgruppen hade stora ekonomiska problem. Några bidragande faktorer var en alltför generös utlåning, svag ledning, korruption och bristande ägaransvar. Sverige och andra ägare hade till en början varit beredda att stänga banken, men det åtgärdsprogram som en ny president lade fram godtogs men storleken på påfyllnaden var mindre än hälften av den föregående och omgärdades av ett antal villkor. Den nuvarande presidenten har dock stärkt institutionen markant.⁶⁹

Sverige har därefter ökat sina bidrag till Afrikanska utvecklingsfonden. I förhållande till övriga DAC-länder är Sverige en stor givare eftersom vi svarade för ca 15 % av DAC-ländernas bidrag till Afrikanska utvecklingsfonden 2003.

5.6 Svenskt inflytande i de internationella finansiella institutionerna

De internationella finansiella institutionerna ägs av sina medlemmar. Länderna tecknar aktiekapital i utvecklingsbankerna, och denna aktieandel ger en formell rösträtt i de beslutande församlingarna. Ett lands röststyrka beror till stor del på hur stor andel av kapitalet som man har tillskjutit. Enligt uppgifter från Utrikesdepartementet är det ovanligt att man har omröstning i olika frågor. Dessa institutioner har en liknande styrelsestruktur där varje medlemsland har en representant i det högsta beslutade organet i respektive institution – guvenörsstyrelsen.⁷⁰ Efter varje möte skriver Finansdepartementet tillsammans med Utrikesdepartementet en rapport som delas till bl.a. utrikesutskottet.

Det dagliga arbetet leds av exekutivdirektörsstyrelser, där representationen är organiserad i valkretsar. Den valkrets som Sverige ingår i varierar beroende på vilket organ som avses. I exempelvis Världsbanksgruppen ingår Sverige i

⁶⁸ Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172.

⁶⁹ Skr. 2004/05:54; *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsfonderna under 2003/04* samt uppgifter vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

⁷⁰ Skr. 2004/05:54; *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna 2003/04*.

en nordisk-baltisk valkrets som representeras av en gemensam direktör i exekutivstyrelsen. Denna nomineras av det land som har ansvaret för samordningen inom Norden och Baltikum och utses gemensamt av samtliga länder inom valkretsen. Ansvaret som koordinerande land byts efter ett till tre år beroende på institution.

I Världsbanksgruppen koordineras arbetet inom valkretsen på följande sätt. I viktiga frågor grundas den nordisk-baltiske exekutivdirektörens agerande på instruktioner som förbereds och samordnas på huvudstadsnivå. Utkast till positioner, dvs. gemensamma ståndpunkter för valkretsen, tas fram av det koordinerande landet inom valkretsen. Utkasten skickas till Finans- och Utrikesdepartementen som gemensamt, i samarbete med Sida, utarbetar den svenska synen. De nordiska länderna kommunicerar en gång per vecka genom telefonkonferenser då både Finans- och Utrikesdepartementen deltar.

För Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) och Asiatiska utvecklingsbanken (AsBD) sker motsvarande samordning på nordisk nivå. I Sverige sker samordningen inom Utrikesdepartementet tillsammans med utlandsmyndigheterna och Sida. Sedan skickas de svenska synpunkterna till valkretskontoret där de tillsammans med synpunkter från övriga länder i valkretsen vägs samman och bildar ett gemensamt ställningstagande.

När det gäller de internationella finansiella institutionerna avgörs som tidigare nämnts ländernas formella inflytande av deras ägarandel av aktiekapitalet. I de regionala utvecklingsbankerna har de regionala medlemsländerna den största andelen av kapitalet. I Afrika är detta särskilt tydligt där de afrikanska länderna äger 60 % av banken. Nigeria är den enskilt största ägaren.

När det gäller IDA:s fjortonde påfyllnad dominerar USA i kraft av att vara den största givaren. USA svarar för 12,95 % av bördeandelen när det gäller den reguljära finansieringen 2005. Motsvarande andel för de nordiska länderna tillsammans är 6,49 % av den totala finansieringen.⁷¹ Av de nordiska länderna svarar Sverige för den största andelen som uppgår till 2,96 % av den reguljära finansieringen.

Regeringen menar att det, enligt Sveriges mening, inte enbart är det formella inflytandet vid beslutsfattandet vid styrelserna som bör uppmärksammas. Väl så viktigt är att ha kapacitet att kunna förhandla sina land- och låneprogram med institutionerna så att landets egna prioriteringar beaktas.⁷² Enligt uppgift från Utrikesdepartementet har de valkretsar där Sverige ingår en betydligt större tyngd än vad den formella rösträtten visar. Detta beror på att en stol eller ett land med liten rösträtt kan göra sig gällande med att ha bra argument, att vara påläst och att man har en skicklig styrelserepresentant.⁷³

Världsbankens avgående president har i ett brev till utrikesministern tackat Sverige för förhandlarnas insatser och det substantiella bidraget i samband

⁷¹ www.web.worldbank.org, 2005-09-28.

⁷² Skr. 2004/05:54; *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna 2003/04*.

⁷³ Uppgift från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

med IDA:s senaste påfyllnadsförhandling.⁷⁴ Enligt företrädare för Utrikesdepartementet är det ovanligt att insatser röner en sådan uppskattning, vilket också kan ses som ett uttryck för att Sverige har ett inflytande som har betydelse för resultatet av påfyllnadsförhandlingarna.

5.7 Kommentarer om det svenska samarbetet med de multilaterala organisationerna

Frågor som rör kunskap, information och samordning beträffande det svenska samarbetet med de multilaterala organisationerna har uppmärksamrats i olika rapporter.

Cedergren menar i sin rapport att Sverige måste utveckla sitt arbete med de multilaterala organisationerna. Detta gäller arbetet i såväl mottagarländerna i fält som styrelserna. Insatser genom multilaterala organisationer måste vara ett alternativ till att göra allt själv. Ett sådant förhållningssätt förutsätter bättre kunskap inom den svenska administrationen om hur dessa organisationer fungerar.

Enligt uppgifter i den nämnda rapporten behövs ett gediget institutionellt kunnande för att göra korrekta bedömningar om medelstilldelning, delta i institutionernas policydialog och medverka till den effektivisering som behövs inom respektive organisation. Att sådana kunskaper saknas när man tillhör de största givarna är, enligt rapporten, inte ett professionellt förhållningssätt. Vid en intervju med utredaren har framgått att det brister i dessa avseenden när det gäller de svenska företrädarna. Enligt utredaren beror detta på att Sverige inte utser tillräckligt erfarna representanter i organens styrelser eftersom denna uppgift inte har prioriterats inom departementet. Vidare uppges att det finns brister när det gäller departementets instruktioner till de personer som företräder Sverige.

Kunskap och erfarenheter måste byggas upp för ett kompetent deltagande i styrelsearbete så att man kan förstå styrkor och svagheter i olika organisationer. Mot denna bakgrund pekar Cedergren på vikten av att en multilateral strategi med utgångspunkt i politiken för global utveckling utvecklas. När det gäller Sidas arbete pekar Cedergren på att det finns få incitament för Sida, som är en stor bilateral aktör, att prioritera det multilaterala arbetet. Enligt uppgifter vid intervjun förstärker detta förhållande behovet av att utveckla en tydlig och konkret strategi.

Särskilt i Sidas rapport om det multilaterala arbetet men även i Cedergrens rapport lyfter man fram behovet att ta till vara erfarenheterna från fältorganisationen om hur de multilaterala organisationerna fungerar. Uppföljningen i fält är, enligt rapporterna, centrala för att kunna bedöma de olika organens effektivitet och kapacitet. Vid intervjuer med företrädare för Sida har det framkommit att det ibland skiljer sig mellan organisationernas effektivitet i

⁷⁴ Brev från James D Wolfensohn, The World Bank, 2005-03-16.

olika länder. En organisation kan fungera väl i ett land men samma organisation kan fungera betydligt sämre i ett annat land.

Av Sidas rapport framgår att det för närvarande (maj 2005) inte finns krav från vare sig Utrikesdepartementet eller Sida att ambassaderna regelmässigt ska rapportera om de multilaterala organisationerna. Enligt rapporten visar kommentarerna från ambassaderna att Sveriges positioner i de multilaterala organisationernas styrelser inte alltid avspeglar de erfarenheter som man har vunnit på fältet. Flera fall av allvarliga motsägelser i budskapen till organisationerna har, enligt rapporten, inträffat. Av rapporten framgår också att den svenska permanenta missionen i New York bekräftar att man sällan får tydlig information från ambassaderna men man ser gärna att detta förhållande förändras. Insatser inom ramen för MOPAN framhålls som ett bra exempel då man har frågat ambassaderna om deras erfarenheter av några multilaterala organisationer, men enligt rapporten kan inte sådana insatser ersätta en reguljär rapportering (se avsnitt 7.2.3).⁷⁵

När det gäller FN:s fonder och program påpekar Utrikesdepartementet att ambassaderna alltid tillfrågas i samband med att respektive landprogram ska behandlas i styrelsen. Åtterapporteringen från ambassaderna varierar dock i omfattning och kvalitet eftersom detta inte prioriteras i utlandsmyndigheters verksamhet. Det innebär att det inte finns någon systematisk och kontinuerlig återkoppling från erfarenheter i fält till Sveriges positioner när det gäller de multilaterala organisationernas verksamhet.⁷⁶

När det gäller de internationella finansiella institutionerna anser Utrikesdepartementet att erfarenheter från fältet tillvaratas.⁷⁷ Utrikesdepartementet skickar årligen en skrivelse till ambassaderna med information om arbetet i de olika bankerna under det kommande året. Syftet är att utlandsmyndigheter ska få kännedom om dels policydiskussionen i bankerna, dels projekt som berör deras länder, särskilt när det gäller att uppmärksamma dem på kommande landstrategidiskussioner som berör deras länder.

Tanken är att utlandsmyndigheterna ska försöka påverka bankerna i fält och i deras dagliga arbete men också gällande landstrategierna som bankerna upprättar. När dessa strategier sedermera diskuteras i styrelsen finns en sedan länge inarbetad rutin där styrelsedokumentet sänds för synpunkter till fältet. Synpunkter från fältet inarbetas sedan i instruktionerna till exekutivdirektören. Enligt företrädare för Utrikesdepartementet har detta arbetssätt haft ett bra genomslag. De nordiska ”stolarna” i de olika bankerna är kända för sin förmåga att inordna fältperspektivet i styrelsearbetet.

Av Sidas utredning framgår att kunskapsnivån inom myndigheten behöver öka om dels de multilaterala organisationerna, dels Sveriges positioner och förhållande till dessa organisationer.

I Sidas och Cedergrens rapporter framgår att samordningen och samarbetet mellan Sida och Utrikesdepartementet behöver förbättras. Detta gäller i såväl

⁷⁵ Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172, s. 17.

⁷⁶ Uppgift vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-10.

⁷⁷ Uppgift vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

fält som Sverige. Även i DAC:s Peer Review rekommenderar man att Utrikesdepartementet och Sida diskuterar hur man i praktiken ska förbättra och effektivisera samarbetet på alla nivåer.

Rapporterna visar också att det finns exempel på att samarbetet fungerar väl inom vissa områden och i vissa länder. Av Sidas rapport framgår att samarbetet mellan Utrikesdepartementet och Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer, humanitärt bistånd och konflikthantering (SEKA) fungerar väl. Sådana exempel ger vid handen att det går att finna bra och fungerande samarbetsformer utan att den formella ansvarsfördelningen behöver förändras.

Behovet av att förbättra samordning, rapportering och att ta till vara erfarenheter från berörda myndigheternas när det gäller Sveriges deltagande i internationella organisationer har även uppmärksammats i en utvärdering. Statskontoret har, på uppdrag av Utrikesdepartementet, utvärderat det svenska deltagandet i några internationella mellanstatliga organisationer. I utvärderingen ingick dels FN:s befolkningsfond (UNFPA), dels Asiatiska utvecklingsfonden (AsDB). Av utvärderingen framgick att styrningen och rapporteringen behövde förbättras. Det saknades även en samlad bild av det svenska deltagandet i internationella organisationer. Statskontoret framhöll att samordningen mellan departementen kunde förbättras och att myndigheternas kompetens borde utnyttjas mer i beredningen.⁷⁸

⁷⁸ Statskontoret; *Sverige i världen – en utvärdering av svenskt deltagande i några internationella mellanstatliga organisationer*, 2000:6.

6 Principer för fördelning av multibi-bistånd

Regeringen har inte utfärdat några generella riktlinjer som avser multibi-bistånd. Det finns däremot vissa riktlinjer för finansiering vid sidan om de reguljära bidragen i de tidigare nämnda strategierna som har fastställts av regeringen. Därutöver finns särskilda riktlinjer för det handelsrelaterade biståndet och det humanitära biståndet. I regleringsbrevet för Sida finns i vissa fall några bemyndiganden om storleken på multibi-biståndet till ett fåtal organisationer.

6.1 Regeringens riktlinjer för vissa FN-organisationer

Som tidigare nämnts finns strategier för det svenska samarbetet med ett antal FN-organ. Bland annat finns strategier för FN:s barnfond (Unicef), FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och Världshälsoorganisationen (WHO) som samtidigt tillhör de största bidragsmottagarna (se bilaga 3). När det gäller Världsbanksgruppen, som Sida lämnar de största bidragen till, har inte regeringen utfärdat några särskilda riktlinjer.

I strategierna för dessa FN-organ finns vissa riktlinjer för när finansieringen vid sidan om de reguljära bidragen kan beviljas. I flera strategier framgår att insatsen ska vara förenlig med FN:s millenniutvecklingsmål och FN:s ramverk för utvecklingssamarbete (UNDAF), den egna organisationens mål och de svenska prioriteringarna. För Unicef och WHO finns de mest detaljerade redogörelserna för när olika multibi-arrangemang kan vara aktuella.

För Unicef anges att insatsen bör baseras på ett eller flera motiv enligt följande:

- Arbete i områden som har identifierats i den svenska land- eller regionstrategin där Unicef har expertis som är bättre än den expertis som Sverige kan erbjuda.
- Arbete i länder där Sverige inte har en tillräcklig närvaro eller tillräcklig administrativ kapacitet men där Unicef:s kapacitet och arbete bedöms vara lämpliga.
- Stödja länder som är i kriser eller efterkonfliktssituationer där Unicef som en multilateral organisation har en komparativ fördel jämfört med bilaterala insatser.
- Skapa ömsesidiga fördelar för Unicef och Sverige genom att utveckla innovativa sätt att genomföra biståndsinsatser och lära av varandra för att skapa bättre program.

I strategin för WHO redovisas tio punkter som ska utgöra en vägledning för samarbetet med organisationen, varav sju är kopplade till finansieringen. När det gäller multibi-bistånd finns följande exempel:

Frivilliga bidrag ska lämnas med så liten öronmärkning som möjligt. Dialog och samarbete ska koncentreras till vissa utvalda program, och bidragen ska användas till de frågor som prioriteras i den svenska biståndspolitik.

WHO ska användas som biståndskanal där organisationen har en bättre kompetens än andra organisationer. De frivilliga bidragen till WHO föreslås öka med 90 miljoner kronor per år under perioden 2002–2005.

När det gäller strategin för UNDP anges att alla förslag till samfinansiering måste vara förenliga med millennieutvecklingsmålen, UNDP:s principer och de mål som finns för FN:s ramverk för utvecklingssamarbete (UNDAF).

Sammantaget visar dessa exempel att regeringens riktlinjer för samarbetet med olika organisationer varierar i detaljeringsgrad. Men vid intervjuer med företrädare för Sida uppger man att dessa strategier har varit ett bra stöd i samband med beredning och beslut av multibi-bistånd. Detta gäller särskilt för ambassadernas handläggning av de biståndsinsatser som kanaliseras genom de nämnda organisationerna.

Sida har i sin rapport om det multilaterala arbetet redovisat att Utrikesdepartementet inte alltid har betraktat dessa strategier som Sveriges officiella strategier. Uppfattningen grundas på att man anser att Utrikesdepartementet ibland har åsidosatt de principer som gäller och agerat i motsatt riktning. Detta har resulterat i en bristande samstämmighet när det gäller kontakterna med FN-organisationerna.⁷⁹

6.2 Riktlinjer för handelsrelaterat bistånd

I december 2004 beslutade regeringen om riktlinjer för det handelsrelaterade biståndet som gäller till och med den 31 december 2005. Av riktlinjerna framgår att insatser kan göras både inom ramen för det multilaterala och bilaterala utvecklingssamarbetet. Syftet med riktlinjerna är att:

- stärka det svenska handelsrelaterade biståndet och öka dess integrering i utvecklingssamarbetet som helhet,
- tydliggöra kopplingarna mellan internationella handelsförhandlingar och förhandlingsrelaterat stöd samt stöd till utvecklingsländernas förmåga att formulera och driva en egen handelspolitik,
- stärka samarbetsformerna mellan Regeringskansliet och Sida.

I riktlinjerna redovisar regeringen vilka insatsområden som är prioriterade samt klargör formerna för dialog och samarbete med Sida och Regeringskansliet.

Vid intervju med företrädare för Sida har framkommit att riktlinjerna har fungerat bra i samarbetet mellan dem och Utrikesdepartementet. Riktlinjerna fastställdes efter en långvarig diskussion mellan Sida och departementet om ansvarsförhållanden. I DAC:s Peer Review uppmärksammades att det fanns

⁷⁹ Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172.

oklarheter när det gällde departementets styrning av Sida på denna punkt (se avsnitt 3.1.2).

6.3 Riktlinjer för humanitärt bistånd

Regeringen beslutade i december 2004 om övergripande riktlinjer för det humanitära biståndet som gäller för Sidas samarbete med bl.a. de multilaterala organisationerna.

Av riktlinjerna framgår att Sida i sin beredning av beslut ska göra avvägningar mellan behoven i akuta och kroniska kriser i ett globalt perspektiv. Detta förutsätter en nära dialog med samarbetsorganisationerna på olika nivåer och en kontinuerlig uppföljning i fält. En viktig princip är att ge största möjliga handlingsfrihet åt de humanitära organisationerna. Sida ska därför minimera öronmärkningen av bidrag samt lämna finansiella bidrag kontant. Vidare ska Sida se till att det finns en beredskap för att kunna finansiera humanitära insatser under hela året.

I sina beslut om finansiellt stöd ska Sida särskilt stödja de multilaterala mekanismerna som finns för samordning och genomförande av internationella humanitära biståndsinsatser i syfte att förstärka effektiviteten i det samlade internationella gensvaret på internationella kriser. Sida ska finansiera humanitär verksamhet genom att svara på appeller från exempelvis FN:s humanitära organisationer. Fördelning av medel ska ske för länder och regioner i nära dialog med organisationerna.⁸⁰

I samband med att utrikesutskottet behandlade regeringens skrivelse om Sveriges politik för humanitärt bistånd redogjorde utskottet för regeringens riktlinjer.⁸¹ Utskottet såg positivt på att regeringen hade utfärdat sådana riktlinjer.

6.4 Riktlinjer i Sidas instruktion och regleringsbrevet

Av Sidas instruktion framgår att Sida ska, i den omfattning som regeringen beslutar, medverka i utvecklingssamarbetet genom Europeiska unionen och internationella organisationer. Efter sådana beslut från regeringen får Sida i samverkan med andra givarländer och internationella organisationer låta samverkanspartner svara för beredning, genomförande och uppföljning av svenska biståndsinsatser samt själv åta sig motsvarande uppgifter.⁸²

I Sidas regleringsbrev för 2005 finns ett fåtal riktlinjer som kan avse storleken på multibi-biståndet till vissa organisationer.⁸³ Dessa omfattar främst verksamhetsgrenen Globala program. Regeringen bemyndigar Sida att bereda och besluta om:

⁸⁰ Regeringsbeslut; *Riktlinjer för Sidas arbete för humanitärt bistånd*, UD2004/60685GS bilaga 1.

⁸¹ Regeringens skrivelse 2004/05:52; *Regeringens politik för humanitärt bistånd*, betänkande 2004/05:UU11.

⁸² Förordning (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida).

⁸³ Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för 2005*.

- Högst 15 miljoner kronor för stöd till multilateral och bilateral verksamhet inom narkotikaområdet.
- Högst 27 miljoner kronor i stöd får lämnas till World Maritime University (WMU/Internationella sjöfartsuniversitetet i Malmö).
- Högst 100 miljoner kronor till arbete som bedrivs inom Fast Track Initiative inom ramen för Education for All (Unesco).
- Högst 200 miljoner kronor för handelsrelaterat bistånd i enlighet med regeringens riktlinjer för handelsrelaterat bistånd.
- Högst 16,5 miljoner kronor får användas för insatser inom det multilaterala miljöområdet för att främst följa upp världstoppsmötet i Johannesburg och långsiktigt stödja utvecklingsländernas möjligheter att leva upp till åtagandena i den internationella miljökonventionen.
- Högst 1 miljon kronor för användas för att förstärka myndighetens medverkan i och uppföljning av multilateralt miljösamarbete.
- 50 miljoner kronor ska betalas som ett engångsbelopp till den multilaterala gåvofonden Global Crop Diversity Trust. Sida ska också delta aktivt i uppföljningen av det svenska engagemanget i fonden.

Därutöver anger regeringen att Sida får använda medel inom anslagsposten för vissa andra ändamål t.ex. program inom immuniseringsverksamheten.

Sida bedriver multibi-verksamhet inom nästa alla verksamhetsgrenar⁸⁴ som ingår i verksamhetsområdet Internationellt utvecklingssamarbete. Det innebär att verksamhetsgrenen Globala program inte omfattar allt samarbete som Sida har med multilaterala organisationer. År 2004 omfattade Sidas multibi-insatser totalt 2,9 miljarder kronor. Utbetalningarna inom verksamhetsgrenen Globala program uppgick till 1,3 miljarder kronor 2004.

I Sidas interna utredning om det multilaterala arbetet uppmärksammar man dock att det finns få riktlinjer som avser Sidas multilaterala arbete.⁸⁵

6.5 Sidas beredning, beslut och samordning av multibi-biståndsfrågor

Sida har inga generella principer som enbart gäller för det multilaterala biståndet. Enligt uppgifter vid intervjuer med företrädare för Sida är multibi-biståndet som förmedlas via dem föremål för samma berednings- och beslutsordning som en bilateral insats. Insatserna ska normalt grundas på att det finns en region- eller landstrategi som regeringen har fastställt.

Landstrategierna syftar till att styra Sveriges utvecklingssamarbete. De innehåller beskrivningar om vad som ska göras, hur det ska göras och vilka resultat som ska uppnås i ett land. Strategierna sträcker sig ofta över en längre

⁸⁴ Sidas verksamhetsgrenar är: Afrika, Asien, Mellanöstern och Nordafrika, Östeuropa och Centralasien, Globala utvecklingsprogram, Forskning, Humanitära insatser och konflikthantering, Ekonomiskt stöd, Enskilda organisationer och Information.

⁸⁵ Sida; *Review of Multilateral Work*, dnr 2005-010172.

tidsperiod, upp till fem år. De utarbetas gemensamt av Utrikesdepartementet, regionavdelningen på Sida samt svenska ambassaden i nära samarbete med representanter för landet. Regionstrategierna belyser utvecklingen inom ett större område och berör flera länder.⁸⁶

Regeringens beslut om landstrategierna omfattar vanligtvis en delegering till Sida att besluta om insatser och andra frågor som faller inom ramen för strategin.⁸⁷

Sida har i den tidigare nämnda rapporten pekat på att det finns brister i landstrategierna som avser de multilaterala aspekterna. Exempelvis saknas riktlinjer för om det förväntas att ambassaderna ska vara aktiva i någon särskild multilateral process och vilka frågor som de borde ta upp med mottagarlandet. Sida at Work, som är Sidapersonalens mest centrala instruktion för sitt arbete, saknar referenser till multilaterala frågor och multilaterala organisationer.⁸⁸ Enligt uppgifter från Sida pågår nu (oktober 2005) ett arbete med att revidera Sida at Work.⁸⁹

Enligt företrädare för Sida är det vanligtvis ambassaderna som lämnar förslag om att medverka till finansieringen av multibi-insatser eftersom organisationerna ofta vänder sig till ambassaden i det land där projektet ska bedrivas. Det innebär att ambassaderna genomför insatsberedningen. Sidas generaldirektör beslutar om insatsen om den finansiellt överstiger 50 miljoner kronor.⁹⁰ Sådana insatser genomgår även en särskild kvalitetskontroll i Sidas centrala projektkommitté. För insatser under 50 miljoner kronor är beslutsrätten delegerad inom Sida i Stockholm eller fältorganisationen.

Vid Sida finns ingen central samordning eller överblick när det gäller multibi-insatser eftersom man har ett delegerat beslutssystem. Av Sidas rapport om sitt multilaterala arbete framgår att det finns brister när det gäller samordning av multilaterala biståndsinsatser. Ett exempel som redovisas rör Världsbanken. Sverige har många kontakter med Världsbanken. Många avdelningar inom Sida och ambassaderna samfinansierar eller bidrar till olika projekt genom Världsbanken eller genom organisationens trustfonder. Enligt rapporten saknas överblick över olika typer av insatser. Det har hänt att Världsbanken har gjort en förfrågan om stöd som har avslagits hos en avdelning inom Sida men som har beviljats av en annan, utan att kunskap har funnits om det första avslaget.

I rapporten framförde man synpunkter på att Utrikesdepartementet borde ta till vara Sidas erfarenheter från fältet i samband med att underlag för de svenska ställningstagandena i olika frågor tas fram. En ökad kommunikation med fältet skulle vägleda såväl Sidas som Utrikesdepartementets personal i kontakterna med Världsbanken när olika program och projekt ska bedömas.

⁸⁶ www.sida.se 2005-04-25.

⁸⁷ Riksrevisionen; *Bistånd via ambassader en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet*, RiR 2004:10.

⁸⁸ Sida; *Sida at Work*.

⁸⁹ Uppgift vid faktakontroll av utredningstjänsten rapportutkast 2005-10-07.

⁹⁰ Av regleringsbrevet för Sida för 2005 framgår att Sida, utan regeringens medgivande, får fatta beslut om högst 50 miljoner kronor per insats. För beslut i enlighet med land- eller samarbetsstrategi krävs inte regeringens medgivande.

I utredningen lämnades ett antal förslag för att råda bot på den bristande samordningen. Generaldirektören har därefter beslutat att genomföra en omorganisation som innebär att de multilaterala frågorna kommer att ingå i Sidas policy- och metodavdelning samt att inrätta en funktion med ansvar för strategiskt tänkande och koordinering av de multilaterala frågorna. Den nya organisationen trädde i kraft den 1 september 2005.⁹¹ Sida hade tidigare en multi-enhet. Den integreras nu huvudsakligen i policy- och metodavdelningen. Syftet är att integrera multibi-bistånd och det bilaterala biståndet så att multiperspektivet inom Sida blir starkare.

Vid intervju med företrädare för Sida framkom att arbete pågår inom myndigheten med vidare beredning och genomförande av de förslag som lämnades i rapporten.

6.6 Regeringens beredning, beslut och samordning av sitt multibi-bistånd

Regeringens och Utrikesdepartementets beslut om multibi-insatser grundas inte på några generella riktlinjer. Enligt uppgifter från Utrikesdepartementet bereds insatserna på följande sätt: Varje ärende bereds av den ansvarige handläggaren inom respektive område och bedöms utifrån behov, relevans, samstämmighet med Sveriges prioriteringar, andra givares agerande, förtroende för organisationen och syfte med insatsen. Bedömningen görs i samråd med andra intressenter inom enheten för global utveckling, andra enheter inom Utrikesdepartementet, Sida och andra departement.

Enligt Utrikesdepartementet är beslut om särskilda insatser ett uttryck för en politisk prioritering som fattas efter en förfrågan från organisationen. Om insatsen anses angelägen är det ofta fråga om vem som har medel som avgör om Sida eller Utrikesdepartementet ska svara för utgiften.

⁹¹ Sida; 2005-06-08, Beslut nr 2005-1692.

7 Uppföljning och utvärdering

Att biståndsinsatser behöver följas upp och utvärderas har slagits fast av många utredningar vilka sedan har följts av beslut av statsmakterna. Redan i det första beslutet om offentligt utvecklingsbistånd påpekades att biståndsinsatserns förverkligande och effekter borde följas upp.⁹² Detta ansågs vara en grannliga uppgift som dock torde ligga även i den mottagande partens intresse.

I beslutet om Sveriges politik för global utveckling betonades vikten av att utvärdering och analys av globala utvecklingsfrågor förstärktes. Regeringen föreslog därför att en självständig funktion för uppföljning och utvärdering skulle inrättas. Utgångspunkten för verksamheten ska vara utvärdering av hur svenska biståndsmedel används i förhållande till utvecklingssamarbetets mål och syfte liksom effekterna av de använda medlen. Den blivande utvärderingsmyndigheten ska kunna analysera och utvärdera både multilateralt och bilateralt utvecklingssamarbete. Både Regeringskansliets och Sidas insatser ska kunna granskas. Myndigheten ska komplettera den utvärderingsverksamhet som i dag bedrivs vid Sida.⁹³

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. Den 1 januari 2006 kommer en ny myndighet för analys och utvärdering av det internationella biståndet att inrättas. Myndigheten kommer att placeras i Karlstad.

När det gäller behovet av att utvärdera både det multilaterala och bilaterala stödet diskuteras denna fråga i en konsultrapport som utarbetades på uppdrag av Utrikesdepartementet i samband med att den nya utvärderingsmyndigheten skulle inrättas.⁹⁴ I rapporten framhåller man att behovet av utvärdering har ökat beroende på att det tillkommer nya frågor som behöver granskas. Ett sådant exempel är hur givarsamordning fungerar vid olika typer av samfinansiering. Även frågor om hur de svenska företrädarna fungerar i den multilaterala miljön behöver utvärderas. Det gäller exempelvis vilka frågor man har drivit och vilken genomslagskraft man har fått för svenskt biståndspolitiskt tänkande.

Även de mål som har fastställts på global nivå, dvs. millennieutvecklingsmålen som har utarbetats på grundval av FN:s millenniedeklaration, förutsätter att det sker en systematisk uppföljning av vilka resultat som uppnås. Alla länder ska varje år mäta och rapportera utvecklingen i s.k. millenniemålsrapporter. Den systematiska uppföljningen skiljer sig från tidigare mål som fastställts på den globala nivån. En första avstämning skedde i samband med FN:s högnivåmöte i september 2005, där Sverige var ordförande.

I februari/mars 2005 genomfördes ett högnivåmöte i Paris som utmynnade i ett gemensamt manifest om ett effektivare utvecklingssamarbete (Parisde-

⁹² Proposition 1962:100.

⁹³ Prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 7, s. 67.

⁹⁴ Molander, *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet*, 2004-06-14.

klarationen).⁹⁵ Deklarationen innehåller ett antal åtaganden som ska genomföras av både givarländer och samarbetsländer. För att säkerställa att dessa åtaganden verkligen genomförs kommer en årlig uppföljning att ske på tre nivåer. Den viktigaste är uppföljningen i samarbetsländerna. Arbetet på landnivå ska prioriteras för att säkerställa att deklARATIONEN kommer att få så stort genomslag som möjligt. Kraven på givare och samarbetspartners skärps.

Sverige ska aktivt medverka till att uppföljningsmekanismer kommer på plats och fungerar i samarbetsländerna på det sätt som anges i deklARATIONEN.⁹⁶ Utrikesdepartementet har identifierat några viktiga frågor som Sverige bör arbeta vidare med. En sådan fråga är att Sverige i ökad utsträckning bör använda mottagarländernas system för upphandling, rapportering, utbetalningar, uppföljning och revision. Där en anpassning till mottagarlandets system inte är möjlig ska en samordning med andra biståndsgivare ske.

7.1 Uppföljning och utvärdering inom multilaterala organisationer

De multilaterala organisationerna gör egna uppföljningar och utvärderingar av resultatet av biståndsinsatserna. Enligt uppgifter vid intervjuer har framkommit att både FN-organisationer och övriga multilaterala organisationer producerar en mängd utvärderings- och uppföljningsrapporter på alla nivåer och av olika slag. Hur utvärderings- och uppföljningsverksamheten är utformad varierar inom olika organisationer.

Enligt Utrikesdepartementet har flertalet multilaterala organisationer en egen utvärderingsavdelning.⁹⁷ Världsbanken har både egen utvärderingsavdelning och en forskningsavdelning. Utvärderingsavdelningen har en oberoende ställning och rapporterar till styrelsen. Båda avdelningarna har olika uppgifter gällande uppföljning och utvärdering.⁹⁸

Utvärderingsavdelningens rapporter utgörs av projektrapporter, landbaseade rapporter, sektorsrapporter och tematiska rapporter samt processrapporter. Alla projekt avslutas av de verksamhetsansvariga med en slutrapport som studeras och valideras av utvärderingsavdelningen. Vart fjärde projekt (omkring 70 per år) väljs ut för en djupare studie som utmynnar i en utvärdering. Huvudaspekten i bedömningen är resultat, uthållighet och långsiktig effekt på institutionerna. Landrapporteringen (ca 10 per år) bedömer resultaten från de senaste fyra, fem årens projekt i ett land. Ungefär 6 sektorsrapporter och tematiska rapporter produceras per år. De kan exempelvis avse jordbruk eller fattigdomsbekämpning.

Även Världsbankens forskningsavdelning utför kvalificerade utvärderingsuppgifter. Inom sitt program "Knowledge for change" genomför man bl.a. effektutvärderingar.

⁹⁵ High Level Forum Paris, February 28–March 2, 2005; *Paris Declaration on Aid Effectiveness*.

⁹⁶ Utrikesdepartementet; *Promemoria 2005-03-30*.

⁹⁷ Uppgift vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-10.

⁹⁸ Molander, *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet*, 2004-06-14.

Internationella valutafonden (IMF) har sedan 2001 ett utvärderingsorgan. Det är uppbyggt efter i stor sett samma modell som Världsbanken. Utvärderingsorganet har en oberoende ställning och rapporterar till styrelsen.

När det gäller de övriga finansiella institutionerna bedrivs utvärderingsverksamheten av självständiga enheter som rapporterar direkt till styrelsen. Bankerna har också en samordningsgrupp (Evaluation Collaboration Group) som har antagit gemensamma utvärderingsregler för lån till privat respektive statlig sektor.

Utvärderingsverksamheten inom exempelvis FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har inte en lika stark ställning som motsvarigheterna i Världsbanken och IMF. Verksamhetsplanen för utvärderingsorganet utarbetas i samråd med UNDP:s ledning och baseras på ledningens egen verksamhetsplan.

Inom FN-systemet finns en samordningsgrupp, United Nations Evaluation Group (UNEG). Gruppen har i april 2005 antagit normer för utvärderingar som ska gälla för hela FN-systemet. Reglerna syftar till att förbättra utvärderingsverksamheten inom hela FN-systemet.

Utöver utvärderingsverksamheten inom FN finns kommittéer och revisionsorgan. Den rådgivande kommittén för administrativa och budgetära frågor, The Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ) granskar och lämnar rekommendationer om budget och redovisning för FN:s fackorgan. Revisionsorganen bedriver främst redovisningsrevision. Ett sådant exempel är FN:s revisionsorgan (OIOS) som leds av Riksrevisionsverkets tidigare generaldirektör. Ett annat exempel är Joint Inspection Unit som är ett Genèvebaserat externt revisionsorgan. De olika FN-organen har också internrevisionsfunktioner. Enligt uppgift vid en intervju är inte deras granskningar offentliga.

7.2 Gemensam utvärdering av givarna

Det finns flera exempel på att program eller projekt som finansieras av flera givare som också innefattar multilaterala organisationer utvärderas gemensamt av givarna (s.k. joint evaluations).

7.2.1 DAC:s utvärderingsnätverk

Inom DAC finns ett utvärderingsnätverk som sedan 1990-talet har genomfört gemensamma utvärderingar.⁹⁹ Sida representerar Sverige i nätverket där Sidas chef för sekretariatet för utvärdering och revision (UTV) för närvarande är ordförande. I nätverket ingår både bilaterala och multilaterala utvärderingsverksamheter.

Sedan i början av 1990-talet har nätverket genomfört ca 50 utvärderingar. Merparten av dessa studier har berört multilaterala organisationer, främst olika organ inom FN. De genomförda studierna har ibland också omfattat bilate-

⁹⁹ DAC Network on Development Evaluation; Joint Evaluation: *Recent experiences, lesson learned and options for the future*.

rala givare och enskilda organisationer. Utvärderingarna har ofta genomförts av några givarländer och ibland tillsammans med FN-organ. Ibland har olika FN-organ gemensamt genomfört en utvärdering. I några fall (sju stycken) har utvärderingen genomförts tillsammans med samarbetslandet.

Motivet till de utvärderingar som har genomförts har, enligt Sida, varit att det har funnits behov av ett finansiellt tillskott, ett antal givare har behövt ett underlag för att öka eller minska sitt stöd eller att det har funnits frågor om hur organisationen fungerar. I något fall har både givare och styrelsen för det berörda organet uppmärksammat behovet av att genomföra en gemensam utvärdering. Ett sådant exempel är en utvärdering av Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) där resultatet bl.a. syftade till att förbereda en kommande påfyllnadsförhandling.

Sidas sekretariat för utvärdering och revision har sedan 1996 deltagit i sju gemensamma utvärderingar inom nätverket som har berört multilaterala organisationer. Skälet till att Sida inte har deltagit i fler insatser är, enligt uppgifter vid en intervju, att Utrikesdepartementet med undantag för 2000–2002 har ansvarat för det multilaterala stödet. Sidas utvärderingsmandat omfattar inte departementets ansvarsområde.

De erfarenheter som finns av gemensamma utvärderingar är, enligt uppgift vid en intervju, att det är en omständlig och tungrodd process med många inblandade aktörer. Av denna anledning pågår ett arbete inom nätverket med att utveckla en metod för att bedöma organisationens egen kapacitet att genomföra uppföljningar och utvärderingar.¹⁰⁰

Vid en intervju med företrädare för Sida har det framkommit att gemensamma utvärderingar behöver förankras grundligt inom Sida. Ofta känner man ett större ansvar för sina egna utvärderingar. Förankringsbehovet kan tillgodoses genom att man inrättar interna referensgrupper som är kopplade till de utvärderingar som man medverkar i. Inom Sida finns ett system för hur resultaten av utvärderingar ska tas till vara och detta system ska även tillämpas för gemensamma utvärderingar.¹⁰¹

7.2.2 DAC:s Peer Review

Även i DAC:s Peer Reviews av medlemsländernas utvecklingssamarbete finns ofta kommentarer om respektive lands utvärderingsorganisation som kan innefatta hur det multilaterala biståndet följs upp. I DAC:s Peer Review av den svenska biståndspolitikens framgick att DAC ansåg att Sida och Utrikesdepartementet borde utveckla ett system för uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet som grundas på det svenska engagemanget med dessa institutioner.

¹⁰⁰ Även Department for International Development (DFID) i Storbritannien har utvecklat en modell för att bedöma multilaterala organisationer, Multilateral effectiveness framework, MEFF, www.dfid.gov.uk.

¹⁰¹ Enligt Sidas arbets- och beslutsordning ansvarar UTV i sin verksamhet direkt inför styrelsen men är administrativt underställd generaldirektören som beslutar om ställningstaganden och åtgärdsplaner som är föranledda av genomförda utvärderingar.

7.2.3 MOPAN

Ett ytterligare exempel på nätverk som genomför utvärderingar är The Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN). Det är ett nätverk som består av likasinnade givarländer som övervakar hur de multilaterala organisationerna bedriver biståndsverksamhet i fält i olika länder. MOPAN bildades 2002. I nätverket ingår Österrike, Kanada, Danmark, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien och Sverige. Därutöver medverkar Finland och Irland som observatörer.¹⁰²

Syftet med MOPAN:s arbete är:

- Att förbättra informationen om de multilaterala organisationernas verksamhet, särskilt i fält.
- Att göra det möjligt för givarländerna att agera mer effektivt i organisationen.
- Att öka möjligheten för de nationella parlamenten att utkräva ansvar (accountability).
- Att bättre förstå de aktuella organisationernas arbete och prioriteringar.

Hittills har MOPAN lämnat två rapporter, varav en utgjordes av en pilotstudie, där utvalda organisationers arbete granskas. I den andra rapporten som var en fullständig studie undersökte man hur FN:s utvecklingsprogram (UNDP), Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) utförde sina uppgifter i tio länder.

Resultatet av studien grundas på en enkät som har skickats till givarländernas ambassader eller fältrepresentanter, vilka har bedömt hur respektive organisation fungerar i fält. Det var dock svårt för givarländernas representanter att bedöma resultatet av FAO:s och AfDB:s arbete eftersom kontakten mellan dem och respektive organisation var sparsam. Däremot fick UNDP relativt goda omdömen.

Enligt Utrikesdepartementet beror detta förhållande på att Afrikanska utvecklingsbanken än så länge är alltför svagt representerat i fält i alla länder för att på allvar kunna ha en meningsfull dialog med övriga givare. Därmed har förmodligen ambassaderna inte kunnat uttala sig. Banken har varit centralstyrd men det har under 2004 fattats beslut om en kraftig decentralisering av såväl personal som beslutsbefogenheter. Denna plan ska utmynna i att 25 nya landkontor ska öppnas under 2006.¹⁰³

När det gäller de omdömen som FAO fick av givarländernas fältrepresentanter uppgår företrädare för Utrikesdepartementet vid intervju att en mer genomgripande utvärdering ska påbörjas av deras verksamhet.

Enligt uppgifter vid intervjuer är hittillsvarande erfarenheter av MOPAN:s verksamhet positiva. Genom att ambassaderna har engagerats i undersökning-

¹⁰² MOPAN; *The multilateral Organisations Performance Assessment Network, The MOPAN Survey 2004*, January 14, 2005.

¹⁰³ Uppgift från Utrikesdepartementet vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

en har deras intresse för det multilaterala utvecklingssamarbetet ökat. Återföringen av fälterfarenheter till styrelserna har också ökat.¹⁰⁴

Hittills har resultatet använts i samband med att man har fört en dialog med respektive organisation. Utrikesdepartementet har också uppmanat ansvariga handläggare att i samband med budgetarbetet beakta vad som har framkommit i genomförda studier.

I såväl Sidas som Cedergrens rapport framhåller man att de utvärderingar som genomförs i samarbete med andra givare är positiva initiativ som bör utvecklas och fortsätta.¹⁰⁵

Enligt uppgifter från Sida har man inom FN:s samordningsgrupp (UNEG) diskuterat om insatser inom MOPAN ska betraktas som utvärderingar. Resultatet av MOPAN bygger på givarnas uppfattningar. Dessa uppfattningar har inte kommunicerats med de berörda organisationerna på lokal nivå.

7.3 Svensk granskning, utvärdering och uppföljning av multibi-bistånd

Riksrevisionsverket granskade 1996 Sidas bistånd som kanaliserades genom FN:s barnfond (Unicef). Verket fann att Sida saknade en policy för hur det multilaterala utvecklingsarbetet skulle bedrivas. Det saknades också en systematisk styrning och uppföljning av det multilaterala stödet. Riksrevisionsverket konstaterade också att Unicef:s rapportering till Sida var bristfällig och att Sida borde verka för givarsamordning gällande rapporteringen.¹⁰⁶ Av avsnitt 5.2 framgår att regeringen därefter har fastställt en strategi för samarbetet med Unicef.

Sidas internrevision granskade 2000 Sidas uppföljning av projekt som kanaliserades via FN.¹⁰⁷ Bakgrunden till granskningen var, enligt rapporten, RRV:s tidigare granskning, Sidas kortfattade regelverk, avsaknaden av policy för arbetet och multibi-biståndets omfattning. Ytterligare skäl var att utvecklingssamarbetet genom FN-organisationerna kännetecknades av komplexa strukturer med många inblandade intressenter på olika nivåer (landkontor, regionkontor och huvudkontor) i dels FN-organisationen, dels FN:s partner i samarbetslandet.

Sidas internrevision lämnade 13 rekommendationer som syftade till att åtgärda de brister som man hade funnit vid sin granskning. Med undantag av en rekommendation har samtliga brister åtgärdats (maj 2005). Den kvarstående frågan avser utbildning av personalen. Vid Sidas internrevision planeras för närvarande inga nya granskningar av multibi-biståndet.

Sidas sekretariat för utvärdering och internrevision ska bl.a. initiera för biståndet strategiska utvärderingar (UTV).¹⁰⁸ Urvalet av vilka utvärderingar

¹⁰⁴ Uppgift från Sida vid faktakontroll av utredningstjänstens rapportutkast 2005-10-07.

¹⁰⁵ Sida; *Review of Multilateral Work at Sida*, dnr 2005-010172, Jan Cedergren; *PGU i ett utvecklingssamarbete*.

¹⁰⁶ Riksrevisionsverket; *Sidas multibistöd genom Unicef*, RRV 1996:71.

¹⁰⁷ Sida; Internrevisionen 00/1, *Sidas uppföljning av projekt som kanaliseras via FN*.

¹⁰⁸ Sidas arbets- och beslutsordning.

som ska göras grundas ofta på att det finns ett behov inom Sida att genomföra en mer ingående studie. Resultatet av utvärderingen används ofta för att utveckla eller revidera en policy för de frågor som har utvärderats. På eget initiativ har UTV inte genomfört någon utvärdering av multibi-biståndet. Däremot har man i samverkan med övriga givare deltagit i utvärderingsprojekt (se avsnittet ovan). Utöver dessa insatser har det hittills, enligt uppgift vid intervjuer, inte funnits någon efterfrågan i organisationen på särskilda multibi-utvärderingar.

I vilken mån det skulle finnas skäl för UTV att initiera en utvärdering av multibi-bistånd beror delvis på vilket behov en sådan studie skulle fylla för att inte överlappa eller dubbla andra typer av utvärderings- och uppföljningsinsatser. En intressant fråga kan, enligt företrädare för Sida, vara att utvärdera val av biståndskanal utifrån perspektivet vad man vill åstadkomma med sitt bistånd. Om man som biståndsgivare vill bekämpa hiv/aids är det då bra att kanalisera biståndet via Globala fonden för hiv/aids, tuberkulos och malaria som sedan gör insatser i många länder eller finns det något annat sätt. Enligt Sida är sådana frågor inte belysta i särskilt stor utsträckning. Det finns även andra intressanta frågor som kan utvärderas. En sådan fråga är hur Sida använder sig av multibi som kanal, dvs. när det är lämpligt, hur man bedömer den multilaterala organisationens komparativa fördelar samt hur man följer upp och utvärderar.

Inom Sida är utvärderingsansvaret decentraliserat. Formerna för rapportering, uppföljning och ofta utvärdering regleras i avtal med aktuell samarbetspartner. Detta bör framgå av den bedömningspromemoria som är beslutsunderlag för en särskild insats. I avtalet anges vad som ska följas upp, när uppföljning ska ske och vem som ska svara för uppföljningen. När det gäller multibi-insatser är det vanligtvis den organisation som genomför insatsen som svarar för uppföljningen enligt uppgifter som har framkommit vid intervjuer. Vid Sida är det den enhet som förfogar över de aktuella medlen som har uppföljningsansvaret. I praktiken innebär det ofta att den ansvarige handläggaren som har berett ärendet svarar för att uppföljningen genomförs i enlighet med vad som har angivits i avtalet.

När det gäller utvärdering av insatser är det den ansvariga avdelningen eller ambassaden som beslutar om att genomföra en utvärdering. Sådana utvärderingar är sedan underlag för beslut om fortsatt eller förändrat stöd eller beslut om att avsluta en insats.

Under åren 2002–2005 har Sidas avdelningar genomfört 147 utvärderingar av olika biståndsinsatser. Av dessa har 16 berört multibi-insatser genom multilaterala organisationer. En av dessa utvärderingar omfattade det totala stödet till Unicef i ett land.¹⁰⁹

Utvärdering av multibi-insatser kan också förekomma inom ramen för tematiska utvärderingar inom Sida. Ett sådant exempel är Area Development Projects, Poverty Reduction, and the New architecture of Aid (02/14). Studien

¹⁰⁹ Sida Evaluation 03/41, Tom Dahl-Østergaard, David Moore, Paola Rozo; *Sida-funded Projects through UNICEF – Bolivia, 1989–2002*.

bygger på tre fallstudier där FN:s utvecklingsprogram (UNDP) var en av aktörerna i en av studierna.

8 Rapportering till riksdagen om det multilaterala samarbetet

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen till riksdagen redovisa mål och resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden. I utskottets löpande uppföljning ingår att behandla den resultatinformation som regeringen presenterar. Budgetpropositionen är en viktig källa till information men resultatinformation redovisas även i särpropositioner och skrivelser från regeringen.

Under perioden 2003–2005 har regeringens rapportering till riksdagen om det multilaterala utvecklingssamarbetet främst omfattat budgetpropositioner för de aktuella åren samt följande resultatskrivelser Sveriges politik för global utveckling,¹¹⁰ Verksamheten i Internationella valufonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna,¹¹¹ Sverige i Förenta nationerna¹¹² samt Regeringens politik för humanitärt bistånd.¹¹³

Utgångspunkten för redovisningen av regeringens rapportering till riksdagen om det multilaterala samarbetet är framför allt utrikesutskottets synpunkter när det gäller behovet av mål- och resultatstyrningsinformation. När utskottet behandlade regeringens proposition En samlad politik för global utveckling framhöll utskottet att det var väsentligt att anslagstilldelningen för det internationella utvecklingsarbetet skedde inom ramen för den normala budgetprocessen. Budgetarbetet förutsätter att riksdagen inför sitt beslut har tillgång till mål- och resultatstyrningsinformation i en sådan utsträckning att politiska prioriteringar kan göras och att tillräckligt beslutsunderlag i övrigt föreligger.¹¹⁴

Utskottet behandlade också regeringens rapportering till riksdagen när det gällde den årliga resultatskrivelsen om Sveriges politik för global utveckling. I sitt bifall till propositionen pekade utskottet på att skrivelsen borde vara utformad på ett sådant sätt att utvecklingen mot ökad samstämmighet av regeringens politik kan jämföras över tid. Det betyder att utvecklingen jämfört med operativa mål inom respektive politikområde skulle redovisas. Skrivelsen borde, enligt utskottet, innehålla en redovisning av hur millenniemålen uppfylls.

¹¹⁰ Skr. 2004/05:4 och skr. 2004/05:161.

¹¹¹ Skr. 2004/05:54.

¹¹² Skr. 2002/03:83 och skr. 2004/05:95.

¹¹³ Skr. 2004/05:52.

¹¹⁴ Bet. 2003/04:UU3, s. 179.

8.1 Omfattningen av det multilaterala biståndet

Det är främst i budgetpropositionerna för respektive år perioden 2003–2006 regeringen redogör för storleken på det multilaterala biståndet.¹¹⁵

Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2006 innehåller uppgifter om Sveriges bidrag till multilaterala organisationer. Regeringen uppger att ”det multilaterala och det bilaterala biståndet är lika stort. Det samlade biståndet som lämnas via multilaterala organisationer genom UD och Sida uppgick till 10,4 miljarder kronor 2004 och det bilaterala landdestinerade biståndet var 9,6 miljarder kronor.”¹¹⁶ Regeringen har inte tidigare i budgetpropositionerna 2003–2005 klargjort fördelningen av det bilaterala och det multilaterala biståndet på motsvarande sätt. Dessa uppgifter stämmer dock inte överens med de uppgifter som Utrikesdepartementet lämnat till utredningstjänsten i maj 2005 och som sedan kompletterades i oktober 2005. Enligt Utrikesdepartementets uppgifter uppgick det multilaterala biståndet till totalt 10,1 miljarder kronor, vilket även inkluderar bidrag från övriga departement och myndigheter.

I budgetpropositionen för 2005 redovisade regeringen att Sida ansvarar för merparten av det svenska utvecklingssamarbetet. Samarbetet var, enligt regeringen, till övervägande del bilateralt men det omfattar även andra former av bistånd.

I budgetpropositionen för 2004 respektive 2003 uppgav regeringen följande: ”huvuddelen av det svenska utvecklingssamarbetet – ca två tredjedelar – är bilateralt, dvs. sker direkt mellan Sverige och enskilda utvecklingsländer. Sida ansvarar för övervägande delen av det bilaterala biståndets genomförande”.¹¹⁷

Regeringen har inte för dessa år redovisat vilka principer som låg eller ligger till grund för den redovisade fördelning mellan bilateralt och multilateralt bistånd för de aktuella åren.

I samtliga budgetpropositioner för åren 2003–2006 saknas uppgifter om fördelningen mellan det multilaterala och det bilaterala biståndet har förändrats sedan föregående år.

Varken i årets eller i tidigare års budgetpropositioner finns en redovisning av hur stor del av det samlade multilaterala biståndet som har utbetalats av Utrikesdepartementet respektive Sida. När det gäller Utrikesdepartementets bidrag finns vissa uppgifter men för Sida är bidrag till multilaterala organisationer en integrerad del i redovisningen av dels kostnaderna per verksamhetsgren, dels utgifter för anslag 8:1, Biståndsverksamhet, Utvecklingssamarbete genom Sida (se avsnitt 8.7).

¹¹⁵ Prop. 2005/06:1, Utgiftsområde 7, prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 7, prop. 2003/04:1, Utgiftsområde 7 och prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 7.

¹¹⁶ Budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 7, s. 12.

¹¹⁷ Prop. 2003/04:1, Utgiftsområde 7, s. 33 och prop. 2002/03:1, Utgiftsområde 7, s. 37. I budgetpropositionen för 2004 preciserade regeringen att den angivna fördelningen gällde för 2002.

För Utrikesdepartementets biståndsverksamhet finns uppgifter som avser dels basbudgetstöd till FN:s ekonomiska och sociala verksamhet, dels Sveriges finansiering av banker och finansieringsinstitutioner. Sammantaget uppgick dessa bidrag till 4,4 miljarder kronor 2004 enligt budgetpropositionen för 2005. Dessa uppgifter är inte fullständiga eller samstämmiga med de uppgifter som Utrikesdepartementet har lämnat till utredningstjänsten om utbetalade bidrag. Enligt de uppgifter som Utrikesdepartementet har lämnat utbetalade man drygt 7 miljarder kronor i bidrag till multilaterala organisationer (se avsnitt 4.3.3 tabell 9). I detta belopp ingår den avräkning som görs av det svenska bidraget till den del av EU:s gemensamma bistånd som finansieras över EU:s reguljära budget. Enligt uppgifterna från Utrikesdepartementet uppgick avräkningen till 961 miljoner kronor 2004. Detta innebär att regeringen inte har rapporterat till riksdagen hur 1,6 miljarder kronor har använts när det gäller det multilaterala biståndet.

I bilaga till budgetpropositionerna "Sveriges samlade bidrag till FN" finns en förteckning över bidragen till FN-organisationerna men avsaknaden av förklaringar till vad angivna förkortningar betyder gör att redovisningen är svårtillgänglig. I dessa uppgifter ingår såväl bidrag till FN-organ som får räknas som bistånd som bidrag till FN-organ som Sverige betalar som medlem i organisationen. Det saknas uppgifter om vilka organ som bedriver verksamhet som betraktas som bistånd.

Regeringen uppger emellertid i sin analys i budgetpropositionen för 2006 att det svenska biståndets andel av BNI har fortsatt att öka. Samtidigt som antalet insatser som Sida genomför har minskat gäller det motsatta förhållandet för Utrikesdepartementet. Regeringen preciserar inte närmare detta förhållande.

8.2 Regeringens resultatbedömning

Resultatbedömningen i budgetpropositionerna för åren 2003–2005 är kopplade till de mål som då gällde för utvecklingssamarbetet. För respektive mål redogör regeringen för de insatser som har genomförts. När det gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet finns uppgifter om att man har lämnat bidrag till olika fonder och organisationer, men det saknas generellt en beskrivning av vilka resultat som har uppnåtts.

I budgetpropositionen för 2006 omfattar regeringens resultatredovisning både det bilaterala och det multilaterala utvecklingssamarbetet. Till skillnad från de tidigare redovisningarna uppges vilka insatser regeringen har genomfört (se avsnitten 9.3–9.7).

I regeringens resultatskrivelse om Sveriges politik för global utveckling ska, enligt riksdagens beslut, redogörelsen avse dels utvecklingen i förhållande till de operativa målen inom respektive politikområde, dels hur millenniemålen uppfylls. Av skrivelsen framgår att det finns många mål för utvecklingssamarbetet. Regeringen redovisar vilka insatser som vidtas eller planeras. Det är dock svårt att överblicka dessa insatser på grund av deras antal och

detaljeringsgrad. Generellt saknas en redogörelse för de resultat som har uppnåtts.

Ett exempel på en insats som regeringen aviserar i skrivelsen är en satsning inom miljöområdet som kommer att uppgå till 1 miljard kronor. Regeringen har givit Sida i uppdrag att i dialog och samråd med Regeringskansliet och andra berörda myndigheter utarbeta förslag till miljöstatsningen. I budgetpropositionen för 2006 uppger regeringen att man som ett första steg har för avsikt att öka de särskilda satsningarna inom miljöområdet med drygt 330 miljoner kronor. Om detta ska ske via multilaterala kanaler eller bilaterala kanaler framgår dock inte. År 2004 lämnade Sverige ca 150 miljoner kronor till Globala miljöfonden (GEF) och FN:s miljöprogram (UNEP).

De multilaterala organens roll i genomförandet av den svenska politiken för global utveckling är inte särskilt framträdande i skrivelsen. Det framgår att Sverige arbetar för ökad givarsamordning och harmonisering genom att genomföra Parisdeklarationen och genom att stärka samverkan med multilaterala organisationer. Vidare nämns att man verkar dels via t.ex. OECD/DAC, Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF), dels tillsammans med övriga medlemsländer inom EU i särskilda frågor.

I budgetpropositionen för 2006 pekar regeringen på att det pågår ett arbete inom departementet för att förbättra mål- och resultatstyrningen inom biståndsverksamheten. Målet är, enligt regeringen, att höja effektiviteten i biståndsverksamheten och förbättra resultatredovisningen i årsredovisningen och budgetpropositionen.

I sin analys som är kopplad till resultatet av insatserna inom politikområdet framhåller regeringen att man sammantaget bedömer att resultaten är mycket goda. Effektiviteten i biståndet har ökat och styrningen har steg för steg förstärkts. Regeringen hänvisar även till att DAC bekräftar denna bild i sin Peer Review av det svenska biståndet.

8.3 Resultatbedömning av FN-organen

Det är oklart vad regeringens resultatbedömning Sveriges stöd till FN:s arbete innebär. Å ena sidan framhålls i budgetpropositionen för 2006: "Den samlade bedömningen från regeringens sida är att verksamheten inom de FN-organ där Sverige är en stor givare bidrar till att det svenska målet för internationellt utvecklingssamarbete uppnås."¹¹⁸ Å andra sidan konstaterar regeringen "att styrningen av det svenska multilaterala biståndet i dag brister i långsiktighet, samstämmighet och tydlighet".¹¹⁹

Regeringen anser att det finns ett behov av att öka effektiviteten inom samtliga FN-organ. Samtidigt framhåller man att Sverige är aktivt i frågor om harmonisering, samordning av FN-organens programplanering och genomförande. Sverige har varit pådrivande i arbetet med FN-reformer, effektivisering

¹¹⁸ Prop. 2005/06:1, budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 7, sid. 27.

¹¹⁹ Prop. 2005/06:1, budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 7, sid. 28.

samt ökad samverkan inom viktiga delar av FN:s framtida arbete med hållbar utveckling, jämställdhet samt reproduktiv hälsa och rättigheter.

8.4 FN:s fonder och program

I budgetpropositionerna för åren 2003–2006 finns en redogörelse för Utrikesdepartementets utvecklingssamarbete för de organisationer som Sverige lämnar basbudgetstöd till. För dessa organisationer framgår bidragens storlek. I varierande utsträckning kommenterar regeringen förslag till att bidragen till en särskild organisation ska öka.

Förslag om att öka bidragen till FN:s befolkningsfond (UNFPA) redovisas och resultat kommenteras i budgetpropositionen för 2006. Regeringen uppger att det svenska stödet under de senaste fyra åren har mer än dubblats. Resultatet av de svenska bidragen är, enligt regeringen, att ytterligare 25 miljoner kvinnor kan ges preventivmedel, vilket i sin tur bedöms resultera i att antalet oönskade graviditeter kan minska med ca 9 miljoner på årsbasis. Regeringen menar också att Sverige har förmått andra givare att axla sin del av finansieringen i UNFPA. Även i tidigare års budgetpropositioner har regeringen framhållit stödet till UNFPA men i årets budgetproposition är det första gången som regeringen redovisar resultat av de svenska bidragen.

I andra fall när bidragen till en organisation föreslås öka finns inte lika tydliga motiv till ökningen. För FN:s utvecklingsprogram (UNDP) anges exempelvis att UNDP har förstärkt sin representation i samarbetsländerna och skapat instrument som möjliggör gemensam planering (budgetpropositionen för 2005). I budgetpropositionen för 2006 pekar regeringen på att UNDP har en tydlig inriktning mot de fattigaste länderna.

Av budgetpropositionerna för de aktuella åren framgår regeringens prioritering för det kommande budgetåret. För 2006 är de särskilda satsningarna: smittsamma sjukdomar inklusive hiv/aids, jämställdhet, konflikthantering, sysselsättning och arbetsmarknad samt en miljömässigt hållbar utveckling. Sida har i sin strategiska plan för 2006 delvis andra prioriteringar än regeringen. Sidas prioriteringar är att förstärka fattigdomsfokus i utvecklingssamarbetet, effektiviteterna i biståndet, förebygga och förhindra korruption samt bekämpa hiv/aids.¹²⁰ De prioriteringar som Sida har gjort omnämns inte i regeringens proposition.

8.5 Fackorganen

Regeringens redovisning i budgetpropositionerna för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd som rör fackorganens biståndsverksamhet är begränsad. Det är främst Världshälsoorganisationen (WHO) som omnämns t.ex. i samband med dess initiativ om bromsmediciner mot hiv.

¹²⁰ Sida; *Mål och riktlinjer för Sidas verksamhetsplanering för 2006–2009 och årsredovisningen för 2005*, 2005-09-20.

Regeringen uppgav i budgetpropositionen för 2005 att medlemskapet i ett fackorgan normalt ligger hos motsvarande fackdepartement. Fackorganens biståndsverksamhet finansieras oftast i enlighet med särskilda avtal med Sida. Enligt regeringen har fackorganens betydelse för FN:s sociala och ekonomiska verksamhet ökat inte minst genom deras uppgifter i samband med förverkligandet av millennieutvecklingsmålen och genom deras expertis på områden i utvecklingsländernas fattigdomsstrategier.

Däremot redogör regeringen mer utförligt för fackorganens verksamhet i skrivelsen om Sverige i FN. För Världshälsoorganisationen (WHO), FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) framgår det att organisationerna bedriver en omfattande biståndsverksamhet.¹²¹

För en del fackorgan lyfter regeringen fram de svenska prioriteringarna i skrivelsen. Det gäller särskilt för WHO där regeringen bl.a. uppger att Sverige under det treåriga medlemskapet i styrelsen (2002–2004) aktivt bidrog till reformeringen av styrelsens arbetssätt. Inom WHO:s programverksamhet har regeringen särskilt engagerat sig i arbetet med WHO:s ramkonvention om tobakskontroll som antogs 2003. Några andra frågor som regeringen kommenterar är WHO:s strategier för barns och ungdomars hälsa samt för reproduktiv hälsa och frågor om alkohol och hälsa.

8.6 De internationella finansiella institutionerna

Av budgetpropositionerna för 2003 till 2006 framgår storleken på bidragen till Världsbanksgruppen och de regionala utvecklingsbankerna. När det gäller övriga regionala utvecklingsbanker och övriga utvecklingsbanker har dock inte regeringen preciserat bidragen till respektive organ. Även när det gäller övriga fonder som t.ex. Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD), Nordiska utvecklingsfonden (NFD), Afrikanska kapacitetsbyggnadsfonden (ACBF) och Globala miljöfonden (GEF) saknas uppgifter om det svenska stödet till dessa organisationer. I något fall som exempelvis Globala fonden mot hiv/aids, tuberkulos och malaria uppgav regeringen bidragens storlek under en treårsperiod (budgetpropositionen för 2005).

I budgetpropositionen för 2006 pekar regeringen på att omfattande utvärderingar och analyser har legat till grund för påfyllnadsförhandlingar i Internationella utvecklingsfonden (IDA), Afrikanska utvecklingsfonden (AfDB) och Asiatiska utvecklingsfonden (AsDF). Regeringen uppger att utvärderingarna visar att institutionerna genom sina mandat, betydande verksamhet och omfattande finansiella resurser har stor betydelse för att minska fattigdomen i enskilda regioner och länder.

I främst budgetpropositionen för 2005 redogör regeringen för Sveriges ståndpunkter och vad man har lyckats åstadkomma. En utförligare beskrivning av verksamheten i de internationella finansieringsinstitutionerna finns i

¹²¹ Skr. 2004/05:95.

den skrivelse som regeringen lämnar till riksdagen.¹²² I skrivelsen redogör regeringen för policyfrågor och processer som har präglat såväl styrelsearbetet som institutionernas årsmöten under det gångna verksamhetsåret. Dessutom redovisas verksamheten i respektive institution och den förväntade framtida inriktningen. För respektive organisation framgår de svenska bidragen från Utrikesdepartementet och Sida 2003 eller 2004.

Finansutskottet har i yttrande till utrikesutskottet kommenterat skrivelsens utformning.¹²³ Finansutskottet ansåg att skrivelsen delvis var svårläst och att det inte alltid framgick vilka ståndpunkter regeringen hade tagit i enskilda frågeställningar. Utrikesutskottet delade denna uppfattning och utgick ifrån att regeringen ser över strukturen till nästa skrivelse. Samtidigt menade utskottet att eftersom skrivelsen var den första inom detta ämnesområde är det normalt att det tar ett tag innan rapporteringen finner sin form.

Både finansutskottet och utrikesutskottet välkomnade regeringens förbättrade information till riksdagen om de internationella finansieringsinstitutionerna. Det gällde dels den behandlade skrivelsen, dels att statsråden Pär Nuder och Carin Jämtin inför IMF:s och Världsbankens årsmöten och vårmöten underrättade riksdagen om institutionernas verksamheter och regeringens prioriteringar i dess arbete med dem. Riksdagen får, enligt utskotten, härigenom möjligheter att delge sina synpunkter och i förlängningen utöva påverkan.

8.7 Sidas multilaterala utvecklingssamarbete

I budgetpropositionerna för 2003–2005 redogör regeringen för Sidas utvecklingssamarbete inom respektive verksamhetsgren samt anslag 8:1, Biståndsverksamhet, Utvecklingsarbete genom Sida. Det multilaterala utvecklingssamarbetet nämns inom ramen för denna redogörelse. Det är dock nästa omöjligt att få någon tydlig bild av Sidas multilaterala utvecklingssamarbete eftersom regeringens beskrivning är begränsad till vissa insatser. Detta förhållande gäller även för regeringens redovisning i årets budgetproposition. En skillnad jämfört med tidigare budgetpropositioner är att regeringen uppger att det bilaterala biståndet slussas via multilaterala kanaler till insatser i vissa länder s.k. multibi-bistånd. För 2006 redovisar regeringen uppgifter om anslag 8:1, Biståndsverksamhet, Utvecklingsarbete genom Sida.¹²⁴

Däremot redovisar regeringen i skrivelsen om Sverige i Förenta nationerna 2003–2004 att Sida 2003 lämnade ca 1,5 miljarder kronor i projektbidrag till FN-organisationer.¹²⁵ Denna uppgift stämmer också överens med de uppgifter

¹²² Skr. 2004/05:54.

¹²³ Finansutskottets yttrande 2004/05:2y.

¹²⁴ Delposterna inom anslaget är: Humanitära insatser och konflikthantering, Information, Globala utvecklingsprogram, Enskilda organisationer, Asien, Mellanöstern och Nordafrika, Latinamerika, Afrika, Östeuropa och Centralasien uppdelat på ODA-länder, icke ODA-länder, Forskning samt Ekonomiskt stöd.

¹²⁵ Skr. 2004/05:95, s. 40.

som Sida har lämnat till utredningstjänsten om bidrag till FN - organ 2003 exklusive de internationella finansiella institutionerna.

Av den tidigare nämnda bilagan i avsnitt 9.1 "Sveriges samlade bidrag till FN" framgår Sidas bidrag till FN. Förteckningen av de organisationer som Sida ger bidrag till är dock inte fullständig. Många organisationer redovisas under "Övrigt", dvs. övriga organisationer. Detta förhållande i kombination med att angivna förkortning inte förklaras försvårar möjligheterna att få en överblick över Sidas insatser.

8.8 Utvärdering

I budgetpropositionen för 2006 har frågan om utvärdering av de multilaterala organisationernas verksamhet uppmärksammats, vilket man inte har gjort på samma sätt i de tidigare budgetpropositionerna. Regeringen pekar på att man i samverkan med andra aktörer både kan och genomför utvärderingar tillsammans med andra aktörer. Ett exempel är de insatser som genomförs inom ramen för DAC:s utvärderingsnätverk.

Ett annat exempel som regeringen redovisar är resultat av utvärderingar som har genomförts inom ramen för nätverket MOPAN där givarna genomför gemensamma utvärderingar av de multilaterala organisationernas verksamhet i fält (se avsnitt 7.2.3). Regeringen kommenterar de granskningar som har gjorts av FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s barnfond (Unicef) och Världshälsoorganisationen (WHO). Däremot nämner inte regeringen de resultat som framkom i en MOPAN-studie som rörde FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB). Kontakterna med fältet hade varit alltför sporadiska för att givarländernas fältrepresentanter skulle kunna bedöma organisationernas resultat. (Se avsnitten 7.2.2 och 8.6.)

Regeringen redovisar också att en oberoende utvärdering har genomförts av Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) som enligt regeringen är unik när det gäller ambitionsnivå och transparens.

9 Iakttagelser och slutsatser

Av denna uppföljning framgår:

- Det samlade svenska multilaterala biståndet har ökat från 6,7 miljarder kronor 2002 till 10,1 miljarder kronor 2004. Ökningen uppgår till 3,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 51 %.
- År 2004 uppgick de reguljära bidragen till de multilaterala organisationerna till 6,9 miljarder kronor och multibi-biståndet (öronmärkta bidrag) uppgick till 3,2 miljarder kronor. Under perioden 2002–2004 ökade de reguljära bidragen med 42 %. För multibi-biståndet var ökningen 74 %.
- FN-organisationer svarar för 51 % av det samlade svenska multilaterala biståndet 2004, vilket ligger i linje med Sveriges aktiva stöd för FN och dess organ.
- Redovisningen av det multilaterala biståndet är bristfällig.
- Uttalade principer för att fördela biståndet bilateralt och multilateralt saknas.
- Det finns strategier för det svenska samarbetet med nio FN-organisationer men det saknas en samlad strategi för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.
- Sverige ger bidrag till ett 70-tal multilaterala organisationer men det saknas en överblick över det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.
- Ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida är otydlig.
- Det är svårt att överblicka genomförda uppföljningar och utvärderingar inom området.
- Regeringens rapportering till riksdagen om den multilaterala samverkan är ofullständig och oklar.

9.1 Utgångspunkter för uppföljningen

I utskottens beredning av ärenden ingår uppgiften att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Utrikesutskottet har uppdragit åt utredningstjänsten att bistå utskottet med att följa upp och analysera det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.

Utgångspunkten för denna uppföljning är att man från svenskt håll har ansvar för användningen av svenska biståndsmedel även om uppgiften att genomföra insatser har delegerats till en organisation. Uppföljningen har inriktats mot att undersöka hur frågor om det multilaterala biståndet hanteras av Utrikesdepartementet och Sida. I studien har storleken på det svenska multilaterala biståndet klarlagts. Även Sveriges andel av de totala bidragen till några

större FN-organ samt banker och finansieringsinstitut redovisas. Därutöver omfattar uppföljningen en kort beskrivning av principerna för medelsfördelningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd samt en redogörelse för fördelningen av bidrag till olika multilaterala organisationer. Även frågor som rör ansvarsfördelningen mellan främst Utrikesdepartementet och Sida behandlas i uppföljningen. Slutligen redovisas uppgifter om regeringens rapportering till riksdagen om det multilaterala biståndet.

Analysen i uppföljningen utgår från de av riksdagen fattade besluten som omfattar utvecklingssamarbetet och de synpunkter som utrikesutskottet har framfört när det gäller behovet av mål- och resultatstyrningsinformation.

Utskottet har bl.a. pekat på att budgetarbetet i riksdagen förutsätter att riksdagen inför sitt beslut har tillgång till mål- och resultatstyrningsinformation i en sådan utsträckning att politiska prioriteringar kan göras och att tillräckligt beslutsunderlag i övrigt föreligger.¹²⁶

I uppföljningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet behandlas frågan om hur Sverige kan påverka användningen av bidragen. Reguljära bidrag till multilaterala organisationer har ingen givaridentitet när bidragen nått respektive organisation. Användningen av bidragen bestäms av respektive styrelse för de multilaterala organisationerna. Sverige behöver därför ha en löpande uppsikt över de multilaterala organisationernas verksamhet för att kunna påverka resultatet. Staten bör göra bedömningar av organisationerna som en grund för beslut om att ge bidrag till dem och storleken på dessa bidrag. Det innebär att det behövs kunskap om resultatet för att man ska kunna göra avvägningar var de svenska biståndsmedlen ger störst effekt. Denna information behöver förmedlas till riksdagen i syfte att förbättra beslutsunderlaget.

Den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling konstaterade att en effektiv kommunikation och information är en viktig förutsättning för att skapa och bibehålla ett starkt stöd för politiken för global utveckling. Kommittén ansåg även att kunskapen om multilateralt arbete behövde stärkas.

9.2 Uttalade principer för att fördela bilateralt och multilateralt bistånd saknas

Av denna uppföljning framgår att det inte finns några uttalade principer för fördelningen mellan det bilaterala och det multilaterala biståndet. Fördelningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd har inte varit föremål för någon närmare prövning sedan i början av 1990-talet. Ett ungefärligt riktmärke för fördelningen har varit att man har fördelat cirka en tredjedel av biståndsmedlen till multilaterala organisationer och två tredjedelar via bilaterala kanaler.

Numera (2004) fördelar Sverige mer än hälften av sitt stöd genom multilaterala organisationer inräknat multibi-bistånd, dvs. ”öronmärkta” bidrag till de multilaterala organisationerna. Det är framför allt Sida som lämnar multibi-

¹²⁶ Bet. 2003/04:UU3, s. 179.

bistånd men det förekommer att Utrikesdepartementet ger bidrag till särskilda projekt som de multilaterala organisationerna bedriver. I uppgifterna om bilateralt bistånd ingår även statligt finansierat stöd som lämnas via enskilda organisationer. Det innebär i praktiken att Sidas egna bilaterala insatser inte är så omfattande som man kan få intryck av utifrån den internationella statistiken.

Riksdagens ställningstagande till Sveriges politik för global utveckling innebär att bilateralt och multilateralt samarbete bör ses i ett samlat perspektiv. Det medför bl.a. en ökad betoning på samverkan mellan olika aktörer och att det uppstår nya samarbetsformer. Gränserna mellan det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet blir då otydliga eftersom syftet är att integrera biståndsformerna. Vid eventuella överväganden om det behövs uttalade principer för det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet behöver detta förhållande beaktas.

9.3 Det svenska multilaterala biståndet har ökat

Av denna uppföljning framgår att Sveriges bidrag till multilaterala organisationer har ökat under perioden 2002–2004 från 6,7 miljarder kronor till 10,1 miljarder kronor. Ökningen uppgår till ca 3,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 51 %.

Sveriges aktiva stöd för FN och dess organ har varit ett centralt inslag i den svenska utrikespolitiken under hela efterkrigstiden, vilket också avspeglas i Sveriges bidrag till multilaterala organisationer. I uppföljningen har det framkommit att Sverige lämnar ungefär hälften av sitt multilaterala bistånd till FN-organ. Sverige är samtidigt en av de fem största givarna i nio av tio undersökta FN-organ. När det gäller de internationella bankerna och fonderna är Sverige en av de sex största givarna i tre av de fem undersökta organisationerna.

Det multilaterala biståndet har hittills varit en förhållandevis okänd del av det svenska biståndsflödet. Fram till helt nyligen var det få utredningar som närmare hade behandlat det multilaterala utvecklingssamarbetet. Sida har genomfört en översyn av sitt multilaterala arbete. Resultatet presenterades i en rapport i maj 2005. Inom myndigheten pågår det ett arbete med att genomföra eller bereda förslag som lämnades av översynen. Regeringen har i september 2005 aviserat att man har för avsikt att tillsätta en utredning som ska omfatta det multilaterala utvecklingssamarbetet.

9.4 Redovisningen av det multilaterala biståndet är bristfällig

I budgetpropositionen för 2006 redovisar regeringen att det samlade multilaterala biståndet som förmedlas via Utrikesdepartementet och Sida uppgick till 10,4 miljarder kronor 2004. Dessa uppgifter är dock inte samstämmiga med

de uppgifter som Utrikesdepartementet har lämnat till utredningstjänsten i maj och oktober 2005 samt uppgifter från Sida.

I denna uppföljning har det framkommit att Sida lämnade 2,9 miljarder kronor i bidrag till multilaterala organisationer 2004, vilket framgår av myndighetens årsredovisning. Utrikesdepartementet svarade för utbetalning av 7,2 miljarder kronor. Övriga departement och myndigheter lämnade 46 miljoner kronor i bidrag. De svenska bidragen till de multilaterala organisationerna uppgick totalt till 10,1 miljarder kronor 2004. Utredningstjänsten har, efter begäran, fått dessa uppgifter av Utrikesdepartementet. Det har framkommit att det har varit svårt för Utrikesdepartementet att ta fram dessa uppgifter eftersom det saknas rutiner som är avpassade för att hämta de efterfrågade uppgifterna från Regeringskansliets redovisningssystem.

Sida har i sin årsredovisning delvis valt att redovisa multilaterala organisationer tillsammans med enskilda organisationer, vilket försvårar möjligheterna att tillgodogöra sig informationen. Man behöver således ha kunskap om vilka organisationer som räknas som multilaterala för att kunna summera myndighetens bidrag till multilaterala organisationer.

Den internationella statistiken om bistånd grundas på regler för rapporteringen till OECD/DAC. Dessa regler innebär att "öronmärkta" bidrag som främst Sida men även Utrikesdepartementet lämnar till de multilaterala organisationerna, s.k. multibi-bistånd, räknas som bilateralt bistånd. Reglerna innebär också att när skuldsedlar utfärdas till de internationella finansiella institutionerna bokförs dessa när de utfärdas och inte när de utbetalas från anslag från den svenska statsbudgeten. Därutöver redovisas den internationella statistiken på en relativt aggregerad nivå. Det innebär bl.a. att flera organisationer där Sverige är en stor bidragsgivare inte syns i statistiken eftersom de redovisas under t.ex. "övriga FN-organisationer", "övriga multilaterala organisationer" och "övriga regionala banker". I uppföljningen har det framkommit att det är svårt för Utrikesdepartementet att i efterhand precisera de uppgifter som DAC redovisar under de övriga organisationerna. Vid departementet saknas rutiner för att dokumentera tidigare lämnade uppgifter. Sammantaget är det därför svårt att använda den internationella statistiken som underlag till riksdagen i beslutsprocessen.

De uppmärksammade bristerna när det gäller redovisning av bidrag till multilaterala organisationer försvårar möjligheterna för riksdagen att följa utvecklingen. En redovisning av det samlade multilaterala biståndet fördelat på multilateralt bistånd, multibi-insatser, respektive organisation och vem som har utbetalat dessa bidrag skulle ge riksdagen en tydligare bild av användningen av de medel som riksdagen beslutar om.

9.5 Det saknas en överblick över det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet

Sverige lämnade 2004 bidrag till ca 70 multilaterala organisationer. Antalet organisationer som Sverige ger bidrag till tenderar att öka. Av denna uppfölj-

ning framgår att det saknas en överblick eller samlad dokumentation över det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet. Både inom Regeringskansliet och inom Sida är ansvaret fördelat på många händer. Inom Sida har man ett delegerat beslutssystem, vilket även omfattar multibi-insatser.

För att skapa en bättre överblick kan det behövas en samlad genomgång av de organisationer som Sverige ger bidrag till, kopplat till de principer som har legat till grund för Sveriges bidragsgivning till multilaterala organisationer. Dessa principer är: bedömning av organisationen, den historiska tilldelningen och bördefördelningen. Även Sidas multibi-bistånd borde omfattas av en sådan kartläggning för att få en helhetsbild av det samlade svenska stödet.

9.6 Det saknas en samlad strategi för det svenska samarbetet med de multilaterala organisationerna

Regeringen har fastställt nio strategier som avser det svenska samarbetet med respektive FN-organisation. Däremot saknas en samlad strategi för det svenska samarbetet med de multilaterala organisationerna. Denna fråga aktualiserades redan 1999 av en översyn som genomfördes av Utrikesdepartementet och Sida. Även i rapporter som har publicerats 2005 av OECD/DAC, Sida och en rapport som tagits fram på uppdrag av Utrikesdepartementet har behovet av en samlad strategi uppmärksamats.

I denna uppföljning har det framkommit att mer än hälften av de svenska biståndsmedlen förmedlades via multilaterala organisationer 2004. Det samlade multilaterala biståndet inklusive multibi-bistånd har ökat med 50 % från 2002 till 2004. Den betydande ökningen av det samlade multilaterala biståndet är således ett uttryck för en prioritering som inte har grundats på en uttalad eller bestämd strategi. Detta förhållande försvårar möjligheterna att bedöma i vilken utsträckning insatserna bidrar till att nå de övergripande målen och prioriteringarna som riksdagen har lagt fast.

I många sammanhang och i de befintliga strategierna för samarbetet med FN-organisationerna är de svenska positionerna att finansieringen av FN-organisationerna ska ske via reguljära bidrag. Samtidigt har den svenska multibi-finansieringen ökat med 73 % under perioden 2002–2004. I både tidigare utredningar och i övrigt underlag har nackdelar med multibi-finansiering uppmärksamats.

Flera multilaterala organisationer verkar inom samma område och/eller angränsade områden. Avsaknaden av en samlad strategi kan innebära att det är svårt att bedöma vilken biståndskanal som är mest effektiv om man t.ex. vill motverka spridningen av hiv/aids, som är ett av regeringens prioriterade områden. Beroende på utformningen av en sådan strategi skulle den eventuellt kunna utgöra en vägledning för prioritering mellan olika organisationer.

Ett ytterligare underlag för vägledning för prioriteringar mellan organisationer kan var underlag från fältet. Det är oklart hur erfarenheter från fältet tillvaratas i det multilaterala utvecklingssamarbetet. Enligt uppgifter som har framkommit i nyligen publicerade rapporter finns det brister i dessa avseen-

den. Företrädare för Utrikesdepartementet anser dock att man tillvaratar erfarenheter från fältet eller att man försöker ta vara på de erfarenheter som förmedlas.

Det har framkommit uppgifter inom ramen för uppföljningen att det finns brister när det gäller ett gemensamt förhållningssätt för Sveriges agerande i förhållande till de multilaterala organisationerna. I de befintliga strategierna redovisas förhållningssätt till respektive organisation. Om enbart strategier för enskilda organisationer fastställs finns det risk för att ett ställningstagande som görs i en strategi är motstridigt ett ställningstagande i en annan. I denna uppföljning har inte sådana observationer gjorts men en sådan situation kan uppstå när antalet strategier ökar eller när befintliga strategier revideras.

9.7 Ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida är otydlig

I flera utredningar har det framkommit att ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida är otydlig. Denna iakttagelse har bekräftats i denna uppföljning.

En orsak till denna otydlighet kan vara att Utrikesdepartementet har dubbla roller. Utrikesdepartementet ska, i likhet med övriga departement, svara för ledning, styrning och samordning av underlydande myndigheter. Departementet fördelar även bidrag till de multilaterala organisationerna. Dessa bidrag uppgick till 7,2 miljarder kronor 2004, varav merparten utgjordes av reguljära bidrag men det förekommer även att Utrikesdepartementet lämnar bidrag till särskilda projekt som de multilaterala organisationerna bedriver. Detta innebär att det sker en betydande ärendehantering inom departementet.

Utrikesdepartementets ärendehantering av ”öronmärkta” bidrag har i något fall lett till att departementet och Sida haft skilda uppfattningar om huruvida bidraget är förenligt med den strategi som regeringen tidigare har lagt fast för samarbetet med den berörda organisationen. Sådana exempel visar att det finns ett behov av att ansvarsfördelningen konkretiseras och tydliggörs så att motsvarande situationer inte uppstår. Det är väsentligt att svenska myndigheter som samarbetar med multilaterala organisationer har ett enhetligt och samstämmigt uppträdande gentemot dem.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat frågor som rör regeringens och Regeringskansliets roll som bidragsfördelare. Detta har bl.a. gällt Östersjömiljarden¹²⁷ och anslag som regeringen disponerar och fördelar¹²⁸. Utskottets behandling föranleddes dels av egna granskningar, dels av två granskningar som hade genomförts av Riksdagens revisorer.¹²⁹ I samband med konstitutionsutskottets behandling av revisorernas förslag rörande anslag som regeringen disponerar och fördelar gjorde utskottet följande uttalande:

¹²⁷ Bet. 2000/01:KU20, bet. 2001/02:KU26.

¹²⁸ Bet. 2001/02:KU5.

¹²⁹ 2000/01:RR14; Anslag som regeringen disponerar och fördelar, 2001/02:RR14, Den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarden.

”Våren 2001 granskade utskottet bl.a. behandlingen av den s.k. Östersjömiljarden och konstaterade vissa brister i hanteringen. Enligt utskottet kunde de problem som påvisats förutsättas hänga samman med att verksamheten hanterades av Regeringskansliet, vars organisation inte i första hand är konstruerad för en sådan hantering. Vidare pekade utskottet på att stora ärendemängder ställer krav på resurser som normalt inte finns i Regeringskansliet och att andra viktiga arbetsuppgifter kan bli undanträngda (bet. 2000/01:KU20).”¹³⁰

När det gäller Riksdagens revisorers principiella synpunkter på regeringen som bidragsförmedlare instämde utskottet i att det går att förena med den svenska förvaltningsmodellen att regeringen i vissa fall fungerar som bidragsförmedlare. Som revisorerna uttalade, ansåg utskottet, att grundregeln borde vara att statliga medel till offentlig verksamhet ska fördelas efter förutbestämda kriterier till den ordinarie verksamheten. Detta gällde inte minst bidrag till kommunsektorn. Utskottet ställde sig bakom revisorernas slutsats om att enskilda bidragssystem endast undantagsvis bör hanteras av regeringen och Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet ställde sig bakom revisorernas förslag om ett bättre beslutsunderlag, förbättrad bidragshantering, skärpta krav på redovisning och revision samt en samlad översyn av föreskrifter. Enligt utskottet visade granskningen att det fanns skäl att förbättra styrning, insyn och kontroll när regeringen och Regeringskansliet hanterar anslag som ställs till regeringens disposition.

Denna uppföljning har visat att när det gäller det multilaterala utvecklingsarbetet finns det skäl att tydliggöra vem som ska ansvara för vad, vem man ska samverka med och hur detta ska ske samt vem som har ansvar för att det sker en uppföljning av resultatet. Under uppföljningen har det framkommit att regeringen har givit Statskontoret i uppdrag att bl.a. analysera ansvarsfördelningen mellan Utrikesdepartementet och Sida. Uppdraget ska avrapporteras i december 2005.

9.8 Det är svårt att överblicka genomförda uppföljningar och utvärderingar

Av denna uppföljning framgår att det är svårt att få en överblick över uppföljningar och utvärderingar som genomförs av de multilaterala organisationernas verksamhet.

Uppföljningar och utvärderingar genomförs av många aktörer inom såväl de multilaterala organisationerna som givarländerna. Bindande internationella åtaganden innebär att det pågår insatser för att givare inklusive multilaterala organisationer så långt som möjligt ska använda mottagarländernas uppföljnings- och revisionssystem. Detta innebär att givare inte ska konstruera egna uppföljnings- och utvärderingssystem. Däremot behöver man en överblick

¹³⁰ Bet. 2002/02:KU5, s. 8.

över genomförda uppföljningar och utvärderingar samt undersöka hur resultatet används för att genomföra förbättringar. I dag saknas en sådan överblick. Det skulle behövas en strukturerad genomgång av genomförda utvärderingar som innefattar hur resultatet tillvaratas inom respektive organisation som Sverige lämnar bidrag till. I dag är sådan kunskap inte samlad och den går därför inte att överblicka. En bättre överblick skulle sannolikt underlätta bedömningar av respektive organisation som grund för bidragstilldelningen.

När det gäller hur de reguljära bidragen används är de svenska företrädarna i styrelserna dels beställare, dels mottagare av sådan information som har genererats från uppföljnings- och utvärderingsinsatser som genomförs inom organisationen. Resultat från dessa möten dokumenteras.

Sidas uppföljning och utvärdering av sitt multibi-bistånd är starkt decentraliserad i likhet med övrig biståndsverksamhet. Uppföljningar och eventuella utvärderingar ska regleras i avtal med aktuell samarbetspartner. Därutöver ska Sidas sekretariat för utvärdering och internrevision bl.a. initiera strategiska utvärderingar när det gäller biståndet. De har i viss utsträckning medverkat i utvärderingar tillsammans med andra givare som har omfattat de multilaterala organisationerna, men de har i övrigt inte initierat någon utvärdering av det multilaterala biståndet. Detta beror på att det inte har funnits någon efterfrågan i organisationer av en sådan analys i kombination med Utrikesdepartementet numera svarar för utbetalning av de reguljära bidragen.

Internationellt har intresset för uppföljningar och utvärderingar ökat. Det pågår också olika insatser där givarna gemensamt genomför utvärderingar. Sida representerar Sverige i DAC:s utvärderingsnätverk där både bilaterala och multilaterala utvärderingsverksamheter ingår. Inom nätverket har man genomfört gemensamma utvärderingar som bl.a. har berört de multilaterala organisationerna. För närvarande pågår ett arbete med att utveckla en metod för att kunna bedöma de multilaterala organisationernas egen kapacitet att genomföra utvärderingar. Insatsen grundas bl.a. på de erfarenheter som finns av gemensamma utvärderingar. Många aktörer är inblandade i utvärderingen så processen är ofta tungrodd.

Ett ytterligare exempel på nätverk där Sverige ingår är The Multilateral Organisations Performance Assessment Network (MOPAN). De genomförda studierna grundas på synpunkter från givarländernas fältrepresentation om hur de undersökta organisationerna fungerar. I uppföljningen har det framkommit att resultatet från MOPAN:s två hittillsvarande studier är positiva. Utrikesdepartementet framhåller exempelvis att ambassadernas intresse för de multilaterala organisationerna har ökat. Sida menar att återföringen av fälterfarenheter till styrelserna också har ökat.

I uppföljningen har det framkommit att det är viktigt att sådana resultat som visar på vad varje organisation presterar används som ett underlag för förbättringar och prioriteringar. Sammantaget kan det finnas skäl för svenska myndigheter att överväga hur det samlade underlaget från uppföljningar och utvärderingar av de multilaterala organisationerna kan användas i den svenska beslutsprocessen på ett ändamålsenligt sätt.

9.9 Regeringens rapportering till riksdagen om den multilaterala samverkan är ofullständig och oklar

Regeringens rapportering till riksdagen om det multilaterala samarbetet görs i flera resultatskrivelser som avser FN, de internationella finansieringsinstitutionerna och genomförandet av politiken för global utveckling samt den årliga redovisningen i budgetpropositionen. Uppgifterna som avser FN:s fackorgan redovisas under olika utgiftsområden. Sammantaget innebär detta att det är svårt för riksdagen att få en överblick över de insatser som genomförs men framför allt vilka resultat som har uppnåtts.

I budgetpropositionen för 2006 redovisas för första gången storleken på det samlade multilaterala biståndet. Det saknas emellertid uppgifter om fördelningen mellan de bidrag som Regeringskansliet och Sida utbetalar till multilaterala organisationer. Informationen till riksdagen om storleken på det multilaterala biståndet har således förbättrats jämfört med tidigare år. Regeringen har också redogjort för vissa resultat som har uppnåtts till följd av de svenska bidragen. Ett sådant exempel är resultat av de svenska bidragen till FN:s befolkningsfond (UNFPA). De svenska bidrag har inneburit att ytterligare 25 miljoner kvinnor kan ges preventivmedel, vilket i sin tur bedöms leda till att antalet oönskade graviditeter kan minska med ca 9 miljoner på årsbasis. Regeringen framhåller också att Sverige har förmått andra givare att axla sin del av finansieringen i UNFPA. Även i tidigare års budgetpropositioner har regeringen framhållit stödet till UNFPA men i årets budgetproposition är det första gången som regeringen redovisar resultat av de svenska bidragen.

Regeringens rapportering till riksdagen om sina insatser när det gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet är särskilt betydelsefull eftersom regeringen till skillnad från statliga myndigheter inte lämnar någon särskild årsredovisning. Det innebär att det kan bli svårt för riksdagen att få tillräcklig information för att göra politiska prioriteringar i budgetberedningen om regeringens redovisning är bristfällig.

Regeringen redovisar i budgetpropositionen för 2006 att det pågår ett arbete med att utveckla mål- och resultatstyrningen inom området. I syfte att förbättra informationen till riksdagen skulle en konkret redovisning till riksdagen om bidragens storlek kunna göras, hur de fördelas på respektive organisation och vem som svarar för utbetalningen. Det finns exempel på att regeringen inte har kommenterat den föreslagna prioriteringen för riksdagen vare sig i årets eller tidigare års (2003–2005) budgetpropositioner. Det kan övervägas om regeringens framtida redovisningar regelmässigt bör kompletteras med kommentarer till den föreslagna prioriteringen för att förbättra riksdagens beslutsunderlag.

I bilaga till budgetpropositionerna "Sveriges samlade bidrag till FN" finns en förteckning över bidrag till FN-organ. Redovisningen saknar förklaringar till de angivna förkortningarna. I de redovisade uppgifterna ingår både bidrag till FN-organ som räknas som bistånd och bidrag till FN-organ som Sverige betalar i egenskap av medlem i organisationen. Det saknas emellertid uppgif-

ter om vilka organ som bedriver verksamhet som betraktas som bistånd. I syfte att förbättra informationen till riksdagen skulle de ovan nämnda uppgifterna kunna kompletteras med en förkortningsordlista i likhet med regeringens redovisning i budgetpropositionen för utgiftsområde 6, Försvar samt beredskap mot sårbarhet. En sådan redovisning för utgiftsområde 7, Internationellt bistånd, skulle kunna kompletteras med uppgifter om vilka FN-organ som bedriver en biståndsrelaterad verksamhet och hur stor andel som räknas som bistånd enligt DAC.

I budgetpropositionen för 2006 angavs att ”den samlade bedömningen från regeringens sida är att verksamheter inom de FN-organ där Sverige är en stor givare bidrar till att det svenska målet för internationellt utvecklingssamarbete uppnås”. Å andra sidan konstaterar regeringen ”att styrningen av det svenska multilaterala biståndet i dag brister i långsiktighet, samstämmighet och tydlighet”.¹³¹ Sådan information kan uppfattas som motstridig och det kan vara värdefullt för riksdagen att få en mer preciserad redogörelse så att inte missförstånd uppstår.

När det gäller mål- och resultatstyrningen inom staten har det pågått en utveckling under ett flertal år. Ett omfattande utvecklingsarbete har bedrivits inom bl.a. Regeringskansliet i syfte att ge riksdag och regering ett bättre underlag för prioriteringsdiskussioner och för att lättare kunna bedöma värdet av insatta resurser i förhållande till politiskt beslutade mål.¹³²

Inom riksdagen har frågan bl.a. behandlats av Riksdagskommittén och flera utskott. När det gäller dialogen mellan riksdagen och regeringen i mål- och resultatfrågor betonade Riksdagskommittén att riksdagen måste vara en kompetent mottagare av resultatredovisningar och kunna ge styrinformation till regeringen som svar på den överlämnade resultatinformationen. Riksdagen har uttalat att det är av stor vikt att formerna för en fördjupad samverkan i resultatdialogen mellan riksdagsutskotten och regeringen utvecklas ytterligare. Inom ramen för denna dialog bör tydliga krav ställas från riksdagens sida om resultatredovisningens form och innehåll.¹³³

Riksdagens utskott har vid olika tillfällen under senare år framfört önskemål angående återrapporteringen av resultat. Regeringen har i budgetpropositionen för 2006 (volym 1) uppgivit att det finns anledning att noga överväga hur intentionerna i lagen om statsbudgeten om regeringens resultatredovisning och riksdagens behov av återrapportering på bästa sätt kan tillgodoses. Regeringen har för avsikt att överväga den fortsatta inriktningen av arbetet med att ta fram en ändamålsenlig form för redovisning av resultatinformation. Regeringen avser att under 2006 återkomma till riksdagen med en redogörelse för den närmare inriktningen av förestående utvecklingsinsatser inom området ekonomisk styrning.

¹³¹ Prop. 2005/06:1, budgetproposition för 2006, utgiftsområde 7, s. 28.

¹³² Prop. 2000/01:1.

¹³³ Förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23.

Det är viktigt att riksdagens utskott kan delta i det fortsatta utvecklingsarbetet genom en aktiv dialog med regeringen. I det fortsatta utvecklingsarbetet när det gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet är det viktigt att säkerställa att riksdagen får en tydlig och tillräckligt preciserad information som grund för sina ställningstaganden.

Referenser

Utredningar och rapporter

Cedergren, Jan; *PGU och utvecklingssamarbetet*, juni 2005, dnr 2005/47245.
 OECD/Development Co-operation Directorate (DAC); *Review of the development co-operation policies and programmes of Sweden*, 2005.
 Kommissionen för globalt samarbete; *Vårt globala landskap*, 1995.
 Lundborg, Norberg; *Multiöversynen*, 1999-11-16.
 Molander, *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet*, 2004-06-14.
 MOPAN; *The Multilateral Organisations Performance Assessment Network, The MOPAN Survey 2004, January 14*, 2005.
 Sida Evaluation 03/41, Tom Dahl-Østergaard, David Moore, Paola Rozo; *Sida-funded Projects through UNICEF – Bolivia, 1989–2002*.
 Sida; Review of Multilateral Work at Sida, dnr 2005-010172.
 Sida; Svensk samfinansiering med Världsbanken 1998–2004, 2005-05-27.
 SOU 1991:48; Bistånd genom internationella organisationer.
 SOU 1977:13; Sveriges samarbete med u-länderna.
 Statskontoret; *Sverige i världen – en utvärdering av svenskt deltagande i några internationella mellanstatliga organisationer*, 2000:6.
 Riksdagens utredningstjänst; *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala biståndet – förslag till huvudstudie*, 2005-03-10.
 Riksrevisionen; *Bistånd via ambassader, en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet*, RiR 2004:10.
 Riksrevisionsverket; Sidas multibistöd genom Unicef, RRV 1996:71.

Riksdagstryck

Finansutskottets yttrande 2004/05:2y.
 Förslag 2000/01:RR14; *Anslag som regeringen disponerar och fördelar*.
 Förslag 2001/02:RR14; *Den ekonomiska redovisningen av Östersjömiljarden*.
 Förslag till riksdagen 2000/01:RS1; *Riksdagen inför 2000-talet*.
 Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU20; *Handläggning av vissa regeringsärenden*.
 Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23; *Riksdagens arbetsformer*.
 Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU26; *Östersjömiljarden*.
 Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU5; *Anslag som regeringen fördelar och disponerar*.

Regeringens proposition 1962:100 angående svenskt utvecklingsbistånd.

Regeringens proposition 1991/92:100, bilaga 4 till budgetpropositionen för 1992.

Regeringens proposition 2000/01:1; *Budgetproposition för 2001*, Utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

Regeringens proposition 2002/03:1; *Budgetproposition för 2003*, Utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

Regeringens proposition 2003/04:1; *Budgetproposition för 2004*, Utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

Regeringens proposition 2004/05:1; *Budgetproposition för 2005*, Utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

Regeringens proposition 2005/06:1; *Budgetproposition för 2006*, Utgiftsområde 7, Internationellt bistånd.

Regeringens proposition 2002/03:122; *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*.

Regeringens proposition 1977/78:135; *om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m.m.*

Regeringens skrivelse 2004/05:54; *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna under 2003/04*.

Regeringens skrivelse 2004/05:52; *Regeringens politik för humanitärt bistånd*.

Regeringens skrivelse 2004/05:95; *Sverige i Förenta nationerna*.

Regeringens skrivelse 2002/03:83; *Sverige i Förenta nationerna*.

Regeringens skrivelse 2004/05:4; *Sveriges politik för global utveckling*.

Regeringens skrivelse 2004/05:161; *Sveriges politik för global utveckling*.

Utrikesutskottets betänkande 1978/79:UU1 *med anledning av propositionen 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m.m. jämte motioner*.

Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3; *Sveriges politik för global utveckling*.

Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU8; *Verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken och de regionala utvecklingsfonderna under 2003/04*.

Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU11; *Sveriges politik för humanitärt bistånd*.

Övrigt

Brev från James D Wolfensohn, The World Bank, 2005-03-16.

DAC Network on Development Evaluation; Joint Evaluation: Recent experiences, lesson learned and options for the future.

Förordning (1995:869) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

High Level Forum Paris, February 28–March 2. 2005; Paris Declaration on Aid Effectiveness.

OECD/DAC; DAC statistical reporting directives, (2000)10.

Regeringen; *Svensk UNEP-strategi för perioden 2004–2006*.

Sidas arbets- och beslutsordning.

Sida; 2005-06-08, Beslut nr 2005-1692

Sida; Internrevisionen 00/1, *Sidas uppföljning av projekt som kanaliseras via FN*.

Sida; *Mål och riktlinjer för Sidas verksamhetsplanering för 2006–2009 och årsredovisning för 2005*, 2005-09-20

Sida; *Sweden's Development Co-operation with WHO, a Strategy for the period 2002–2005*.

Sida; *Årsredovisning 2003*.

Sida; *Årsredovisning 2004*.

Utrikesdepartementet; Promemoria 2005-03-30.

Utrikesdepartementet; (*Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslag inom Utrikesdepartementets verksamhetsområde*) (Politikområde 8 Internationellt utvecklingssamarbete), Protokoll III:21 vid regeringssammanträde 2003-12-18, UD2003/6.

Utrikesdepartementet; *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*.

Utrikesdepartementet; Regeringsbeslut 2005-03-17, UD 2005/13054/GU.

Utrikesdepartementet; *Översyn av Utrikesdepartementets organisation*, 2005-09-15.

Rekommendationer efter översynen av UD:s organisation 14 sept. 05.

Working in Partnership with the ILO, A Swedish Strategy Framework for 2003–2006.

Working in Partnership with UNAIDS, A Swedish Strategy Framework for 2004–2007.

Working in Partnership with UNDP, UNFPA and UNICEF, A Swedish Strategy Framework for 2004–2007.

Working in Partnership with UNESCO, A Swedish Strategy Framework for 2003–2007.

Working in Partnership with UNODC/UNDCP A Swedish Strategy Framework for 2004–2007

<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>.

www.regeringen.se 5 juli 2005.

www.regeringen.se; Pressmeddelande 30 juni 2005.

www. web.worldbank.org, 2005-09-28.

Muntliga uppgifter (vid intervju eller per telefon)

Företrädare för Utrikesdepartementet:

Johanna Brismar Skoog

Jan Cedergren

Ulla-Britt Croner

Marie Fransson

Harald Fries

Susanne Jacobsson

Ruth Jacoby

Anne Johansson

Caroline Leijonhufvud

Anders Oljelund

Ingemar Sundqvist

Mikael Ståhl

Jakob Ström

Företrädare för Sida:

Dag Eherenpreis

Staffan Herrström

Gunilla Hesselmark

Wivecka Holmgren

Göran Holmqvist

Eva Lithman

Elisabeth Lewin

Helena Persson

Ann Stödberg

Övriga

Gun-Britt Andersson, OECD

Ylva Mannervik, Ekonomistyrningsverket

Ulf Rundin, ambassadråd UD f.d. projektledare Nordiska FN-projektet

BILAGA 1

Förkortningsordlista och bidragsgivare

Organisa- tion	Namn engelska	Namn svenska	Bi- drags- givare
ACBF	African Capacity Building Founda- tion	Afrikanska kapacitetsbygg- nadsfonden	UD
AfDF	African Develop- ment Fund	Afrikanska utvecklingsfon- den	UD
AfDB	African Develop- ment Bank	Afrikanska utvecklingsban- ken	UD
AsDB	Asian Develop- ment Bank	Asiatiska utvecklingsbanken	UD, Sida
AsDF	Asian Develop- ment Fond	Asiatiska utvecklingsfonden	UD
CICP (in- går nume- ra i UNODC)	Centre for Inter- national Crime Prevention	ODCCP:s center för interna- tionellt brottsförebyggande	UD
EBRD	European Bank for Reconstruc- tion and Devel- opment	Europeiska utvecklings- banken	UD
EC	European Com- mission	Europeiska kommissionen	UD
ECLAC	Economic Com- mission for Latin America and the Caribbean	FN:s kommission för Latin- amerika och Karibien	Sida
EDF	European Deve- lopment Fund	Europeiska utvecklingsfon- den	Sida
ESCAP	Economic and Social Commis- sion for Asia and the Pacific	FN:s ekonomiska och socia- la kommission för Asien och Stillahavsområdet	Sida
EU	European Union	Europeiska unionen	Sida
FAO	Food and Agricul- ture Organization	FN:s livsmedels- och jord- bruksorganisation	Jo, Sida

GEF	Global Environmental Facility	UNEP:s globala miljöfond	UD
GFATM	The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	Globala fonden för hiv/aids tuberkulos och malaria	UD, Sida
GWP	Global Water Partnership		Sida
IAPSO	Inter-Agency Procurement Services Office	FN:s inköpskontor	Sida
IAVI	International Aids Vaccine Initiative		UD
IBDR	International Bank for Reconstruction and Development	Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (Världsbanken)	Sida
ICTP	International Centre for Theoretical Physics		Sida
IDA	International Development Association	Internationella utvecklingsfonden (Världsbanken)	UD, Sida
IDB	Interamerican Development Bank	Interamerikanska utvecklingsbanken	UD, Sida
IFAD	International Fund for Agricultural Development	Internationella jordbruksutvecklingsfonden	UD, Sida
IFC	International Finance Cooperation	Internationella finansieringsbolaget	Sida
IIC	Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund (hör till IDB)		UD
ILO	International Labour Organization	Internationella arbetsorganisationen	N

IMF	International Monetary Fund	Internationella valutafonden	Sida
IDEA	International IDEA	Det internationella institutet för demokrati och fria val	UD
IOM	International Organization for Migration		Sida
IPM	International Partnership for Micro-bicides		UD
ITC	International Trade Center	UNCTAD/WTO:s internationella handelscentrum	UD, Sida
ITU	International Telecommunication Union	Internationella teleunionen	PTS
Mekong Committee			Sida
NDF	Nordic Development Fund	Nordiska utvecklingsfonden	UD
OAS	Organization of American States		Sida
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling	Sida
PAHO	Pan American Health Office/Regional Office for the Americas of the WHO	WHO:s regionala kontor för Nord-, Mellan- och Sydamerika	Sida
UN/UNO	United Nations	Förenta nationerna	UD
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS	FN:s aids-program	UD, Sida
UNCDF	United Nations Capital Development Fund	FN:s kapitalutvecklingsfond	UD
UNTCA	United Nations Technical Cooperation Activities		Sida

UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	FN:s konferens om handel och utveckling	UD, Sida
UNDCP (ingår numera i UNOCD)	United Nations International Drug Control Programme	FN:s narkotikakontrollprogram	
UNDP	United Nations Development Programme	FN:s utvecklingsprogram	UD, Sida
UNECA	United Nations Commission for Africa	FN:s ekonomiska kommission för Afrika	Sida
UNEP	United Nations Environment Programme	FN:s miljöprogram	UD, Sida
Unesco	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization	FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur	U, Sida
UNFPA	United Nations Population Fund	FN:s befolkningsfond	UD, Sida
UN-Habitat (UNCHS)	United Nations Centre for Human Settlements	FN:s boende- och bebyggelsecenter	UD, Sida
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights	FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter	UD, Sida
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	FN:s flyktingkommissarie	UD, Sida
Unicef	United Nations Children's Fund	FN:s barnfond	UD, Sida
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	FN:s organisation för industriell utveckling	UD, Sida

UNIFEM	United Nations Development Fund for Women	FN:s utvecklingsfond för kvinnor	UD, Sida
UNISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction		Sida
United Nations Foundation			Sida
University for Peace			Sida
UN-LIREC	United Nations Regional Centre for Peace Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean		Sida
UNMAS	United Nations Mine Action Service	FN:s minröjningsenhet	Sida
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	FN:s övergångsadministration i Kosovo	Sida
UNOCH (UN-DHA/UNOCHA)	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	FN:s fond för koordinering av humanitärt bistånd till Afghanistan	UD, Sida
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	FN:s organ mot brott och narkotika	UD, Sida
UNOPS	United Nations Office for Project Services	FN:s kontor för projektjänster	Sida
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development		Sida

UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar	UD
UNU/WIDER (UN/WIDER)	United Nations University World Institute for Development Economic Research	FN:s institut för forskning om utvecklingsekonomi	Sida
UNV	United Nations Volunteers	FN:s volontärprogram	UD, Sida
UPU	Universal Postal Union	Världspostunionen	PTS
WFP	World Food Programme	Världslivsmedelsprogrammet	UD, Sida
WHO	World Health Organization	Världshälsoorganisationen	S, UD, Sida
WIPO	World Intellectual Property Organization	Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten	N, Sida
WMO	World Meteorological Organization	Meteorologiska världsorganisationen	SMHI, Sida
WMU	World Maritime University	Världssjöfartsuniversitetet	Sida
WTO	World Trade Organization	Världshandelsorganisationen	UD, Sida

BILAGA 2

Sveriges ranking i några internationella finansieringsinstitutioner och FN-organ

Sveriges plats bland givarländerna efter senaste påfyllnaden i vissa internationella finansieringsinstitutioners mjuka utlåningsfönster						
Bank (Fond)	Svenskt stöd, miljoner SEK	Rangordning* (Baseras på faktisk bördeandel)	Svensk bördeandel ("normal" andel av bas-stödet)	Faktisk svensk andel av totalt vid senaste påfyllnad	Notering	Senaste påfyllnad
Världsbanken (IDA)	6 400	6	2,96 %	4,10 %	Sveriges "normala" bördeandel höjdes under IDA 14 från 2,62 % till 2,96 %, vilket innebar ett stöd till IDA's reguljära verksamhet på 4600 milj. SEK. Därutöver gav Sverige ett extra bidrag på ca 1800 milj. SEK, varav 250 milj. SEK är villkorat.	2005 (IDA 14) för perioden 2006–2008 Skuldsedlar dras 2005–2014
Afrikanska utvecklingsbanken (AfDF)	1 725	6	4,00 %	4,58 %	Bidrag enligt Sveriges "normala" andel i ADF innebar under ADF X 1 504 milj. SEK. Därutöver har Sverige utlovat ett villkorat extra bidrag på ca 221 milj. SEK.	2005 (AfDF X) för perioden 2005–2007 Skuldsedlar dras 2005–2014
Asiatiska utvecklingsbanken (AsDF)	344	12	1,37 %	1,37 %		2004 (AsDF 9) för perioden 2005–2008 Skuldsedlar dras 2005–2014
Interamerikanska utvecklingsbanken (FSO)	78	12	1 %	1 %		1994 (FSO 8) 1995-2005 Skuldsedlar dras 1995–2005
Internationella Jordbruksutvecklingsfonden (IFAD)	297	5	6,5 %	6,5 %		2002 (IFAD VI) 2004–2006

* Baseras på faktisk bördeandel

FN-organ	Ranking Basbudget	Ranking Öronmärkt	Ranking Totalt
FN:s utvecklingsprogram, UNDP	5	- ¹³⁴	-
FN:s barnfond, Unicef	3	5	5
FN:s kvinnofond, UNIFEM ¹³⁵	5	12	5
FN:s befolkningsfond, UNFPA	4	2	3
FN:s världslivsmedelsprogram, WFP	10	- ¹³⁶	10
FN:s flyktingkommissarie, UNHCR	-	-	5
FN:s program för boende och bebyggelse, UN-Habitat	4	3	3
FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar UNRWA	3	5	4
FN:s organ mot brott och narkotika, UNODC ¹³⁷	-	-	3
FN:s hiv/aids program, Unaid ¹³⁸	4	12	4

¹³⁴ Uppgifter avseende öronmärkta bidrag till UNDP finns ej tillgängliga för närvarande.

¹³⁵ Uppgifter för 2003.

¹³⁶ Öronmärkta bidrag finns ej på samma sätt i WFP och är därför inte redovisade.

¹³⁷ Uppgifter avseende uppdelning mellan basbidrag och öronmärkta bidrag är i UNODC ej tillämpliga.

¹³⁸ Uppgifter för 2003.

BILAGA 3Svenska bidrag till multilaterala
organisationer 2002–2004

	Sida			UD			Övriga		
Organisa- tion	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
ACBF				5,3	27,2	5,2			
AfDB				10,8	9,0	8,6			
AfDF				351,0	241,0	437,0			
AsDB	5,1	13,2	64,3	66,6					
AsDF				64,1	114,2	103,2			
EBRD	7,5	6,0	6,0						
EC				757,0	798,0	961,0			
ECLAC	6,9	3,3	3,2						
EDF				303,9	193,8	692,9			
ESCAP	-0,3								
EU			24,1						
FAO	61,4	90,1	95,3				17,5	14,6	14,8
GEF				49,3	136,8	131,9			
Globala fonden				200,0	100,0	361,0			
GWP		11,0	11,0		3,8	3,6			
Habi- tat/UNCHS	20,0	10,3	14,8						
IAPSO		1,4							
ICTP	9,0	7,0	7,0						
IDA				684,2	860,2	1 236,5			
IDB		10,7	37,3	2,1	4,9	9,3			
IDB Special Oper. Fund					12,4	12,4			
IDEA				41,0	41,1	43,1			
IFAD	0,7	4,0	5,3	191,0	179,9	109,0			
IIC				4,4	3,8	3,4			
ILO	55,2	28,3	36,8				3,6	3,3	3,2
IMF	10,0		10,0						
IOM	15,9	48,9	52,0	2,6	2,5	2,4			
ITC	1,5	1,1	0,8	10,0	8,5	12,5			
ITU							2,8	2,9	1,7
Mekong Committee	12,4	10,2	9,5						
Montreal- protokollet				12,1	15,8	15,8			
NDF				206,2	183,6	172,7			
OAS	32,6	30,4	29,4						
OECD			25,8		2,0	4,2			
PAHO	46,0	25,8	21,4						

UN/FN	53,0	26,8	4,8	14,3	14,9	14,8			
UN/WIDER		1,8	4,3						
UNAIDS	53,1	4,9	9,8	20,0	60,0	129,0			
UNCDF				50,0	50,0	50,0			
UNCHR	4,5								
UNCTAD	4,5	4,0	3,7	2,0	9,5	9,4			
UNDP	799,0	377,8	534,2	10,3	279,5	653,7			
UNECA	10,0	10,9	10,0						
UNEP	17,5	7,6	18,8		0,9	0,5			
Unesco	26,2	40,1	42,4				8,6	7,8	5,7
UNFPA	167,0	15,3	12,1	20,0	205,0	293,6			
UN-Habitat				7,0	8,0	12,0			
UNHCHR	12,5	10,5	25,5						
UNHCR	55,0	72,0	13,4	196,9	400,0	430,0			
Unicef	671,0	403,5	696,4	11,0	301,0	347,7			
UNIDO	0,5	2,0		9,0	8,5	9,5			
UNIFEM			15,5	14,0	14,0	16,0			
UNISDR		4,5	6,5						
United Nations Foundation			8,0						
University for Peace		3,5	5,5						
UN-LIREC			4,0						
UNMAS		10,0							
UNMIK		7,2							
UNOCHA	90,0	93,4	100,1	12,0	12,5	15,0			
UNODC	41,5				38,5	105,0			
UNOPS	7,2		23,8						
UNRISD	10,0	13,0	12,0						
UNRWA				170,0	175,0	195,0			
UNTCA	6,2	0,8	5,7						
UNV	1,1	-3,5	0,3	3,0	3,0	3,0			
UPU							0,6	0,6	0,6
WFP	50,0	35,2	99,0	210,0	210,0	290,0			
WHO	126,4	109,7	132,8			252,6	30,3	25,2	19,8
WIPO		0,2					0,1	0,1	0,1
WMO							0,2	0,2	0,1
WMU	25,0	22,8	25,0						
WTO	7,4	10,0	10,0	8,0	7,5	4,5			
Världsbanksgruppen	402,0	442,5	625,8						
Övrigt			-0,4						
Totalt	2 924,5	2 028,2	2 903,0	3 719,1	4 736,3	7 157,0	63,7	54,7	46,0

BILAGA 4

Gruppering av multilaterala organisationer

Grupp¹

Internationella finansiella institutioner:

ACBF	1
AfDB	1
AfDF	1
AsDB	1
AsDF	1
IADB/IDB	1
IBRD	1
IDA	1
IDB	1
IIC/IDB	1
IMF	1
NDF	1
Världsbanksgruppen ²	1

FN:s Fackorgan:

FAO	1
IFAD	1
ILO	1
ITU	1
PAHO (WHO)	1
Unesco	1
UPU	1
WHO	1
WIPO	1
WMO	1
WMU	1

FN, dess fonder och program:

CICP ³	1
ECLAC	1

ESCAP	1
UN-Habitat/UNCHS	1
UN/FN, UNO	1
UNAIDS	1
UNCDF	1
UNCTAD	1
UNOCHA (UN-DHA)	1
UNDP	1
UNEP	1
UNFPA	1
UN-Habitat	1
UNHCHR	1
UNHCR	1
Unicef	1
UNIDO	1
UNIFEM	1
UNODC (där CACP och UNDCP ingår)	1
UNRWA	1
UNV	1
WFP	1
Övriga FN-organ:	
GEF	1
IAPSO	1
ITC	1
Montrealprotokollet	1
OAS	1
UN/WIDER	1
UNECA	1
UNHCHR	1
UNISDR	1
United Nations Foundation	1
UN-LIREC	1
UNMAS	1
UNMIK	1
UNOPS	1

UNRISD	1
UNTCA	1
WTO	1
Övrigt:	
EBRD	1
EC	1
EDF	1
EU	1
Globala fonden	1
GWP	1
IDEA	1
ICTP	1
IOM	1
Mekong Committee	1
OECD	1
University for Peace	1

Sa 75

1 Grupperingen av organisationerna har genomförts i samråd med UD och Sida.

Det innebär bl.a. att benämningar på organisationer i Sidas årsredvisning i vissa fall har ändrats eller uppdaterats.

2 Sida utbetalar bidrag till IBDR/IDA, IFC, World Bank Institute/WBI.

3 CICP ingår i UNODC men har en egen budget och ett eget styrande organ.

2004/05:RFR1	TRAFIKUTSKOTTET Transportforskning i en föränderlig värld
2004/05:RFR2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens insatser för att stödja forskning och utveckling i små företag. Rapport till riksdagens näringsutskott
2004/05:RFR3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Nationella minoriteter och minoritetsspråk
2004/05:RFR4	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga seminarium om skattekonkurrensen den 15 mars 2005
2005/06:RFR1	JUSTITIEUTSKOTTET Brottsskadeersättning och skadestånd på grund av brott. Undersökning av skillnader mellan beslutad brottsskadeersättning och av domstol sakprövat skadestånd
2005/06:RFR2	JUSTITIEUTSKOTTET Särskild företrädare för barn. Uppföljning om tillämpningen av lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn
2005/06:RFR3	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Förutsättningarna för småskalig livsmedelsproduktion – en uppföljning
2005/06:RFR4	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Regeringsmakt och kontrollmakt. Offentligt seminarium tisdagen den 15 november 2005 anordnat av konstitutionsutskottet
2005/06:RFR5	KULTURUTSKOTTET Statsbidrag till teater och dans En uppföljning av pris- och löneomräkningens konsekvenser