

Svenskt bistånd till
multilaterala organisationer
– regeringens och Sidas arbete

RIR 2021:28



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-611-1

RIR 2021:28

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ARIS-TECT GROUP/SHUTTERSTOCK

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Svenskt bistånd till multilaterala organisationer

– regeringens och Sidas arbete

Riksrevisionen har granskat svenskt bistånd till multilaterala organisationer. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Therese Brolin har varit föredragande. Revisionsledare Emilia Johansson, revisionsledare Anna Petersson Backteg och enhetschef Magdalena Brasch har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Therese Brolin

För kännedom:

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

SVENSKT BISTÅND TILL MULTILATERALA ORGANISATIONER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	12
1.4 Urval och metod	18
1.5 Disposition	22
2 Om kärnstöd och multi-bi-stöd	23
2.1 Stöd till multilaterala organisationer ska bidra till att uppnå målet för Sveriges internationella bistånd	23
2.2 Drygt hälften av det svenska biståndet går till multilaterala organisationer	24
2.3 UD och Sida hanterar olika delar av Sveriges multilaterala engagemang	25
3 Regeringens och UD:s hantering av kärnstöd	32
3.1 Regeringen formulerar sig inte i termer av mål i strategier som styr UD:s hantering av kärnstöd	32
3.2 Oklart hur UD väger in organisationens svagheter i regeringens beslut om organisationsstrategi	34
3.3 UD:s arbete med beslutsunderlag är omfattande, men har flera svagheter	37
3.4 UD gör inga riskanalyser, men arbetar med att omhänderta risker genom påverkansarbete	39
3.5 UD dokumenterar inte sin uppföljning av enskilda organisationsstrategier eller kärnstöd	41
4 Sidas hantering av multi-bi-stöd	45
4.1 Strategier är ett centralt verktyg i regeringens styrning av Sidas arbete med multi-bi-stöd	45
4.2 Sida motiverar insatserna och val av genomförande organisation, men oklart hur lärdomar tas om hand	46
4.3 Sida värderar risker i beredningen, men visar inte hur de landar i riskbedömningar	48
4.4 Sida följer regelbundet upp insatser	49
5 Förutsättningar för samstämmigt agerande	52
5.1 Regeringen specificerar att UD och Sida ska agera samstämmigt	52
5.2 Oklart när Sida ska samråda med UD och i vilken utsträckning detta görs	53
5.3 Flera och välfungerande formella forum för att utbyta information om kärnstöd och multi-bi-stöd	55
5.4 Välfungerande informella avstämningar mellan UD och Sida om kärnstöd och multi-bi-stöd	56

6	Slutsatser och rekommendationer	57
6.1	Underlagen till kärnstödsbeslut är otydliga och uppföljningen av besluten är otillräcklig	57
6.2	Sidas hantering av beslut och uppföljning av multi-bi-stöd är i huvudsak ändamålsenligt utformad	60
6.3	Förutsättningar finns för ett samstämmigt agerande, men risk för att Sida förbiser att samråda om insatser	61
6.4	Förbättringspotential i regeringens, UD:s och Sidas hantering av stöd till multilaterala organisationer	62
6.5	Riksrevisionens rekommendationer	63
	Ordlista	65
	Referenslista	68
	Bilaga 1. Urval	78
	Bilaga 2. Genomförda intervjuer och exempel på intervjuguider	89

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om regeringens, Utrikesdepartementets (UD:s) och Sidas hantering av stöd till multilaterala organisationer är ändamålsenligt utformad. Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och UD:s hantering kan utformas mer ändamålsenligt, medan Sidas hantering i huvudsak är ändamålsenligt utformad. Det finns även i huvudsak förutsättningar för ett samstämmigt agerande mellan regeringen och Sida gentemot organisationerna. Ett undantag är svagheter i förutsättningarna för ett samstämmigt agerande mellan regeringen och Sida.

Ungefär hälften av det svenska biståndet – 27 miljarder kronor årligen (2019) – ges till multilaterala organisationer som FN och Världsbanken. En del av stödet ges som kärnstöd, som är stöd direkt till en multilateral organisations centrala budget. Regeringskansliet följer upp kärnstöden och tar fram underlag till regeringen, som fattar beslut om stöden. Även Sida hanterar och beslutar om stöd till multilaterala organisationer. Sidas stöd kallas multi-bi-stöd och är öronmärkt för specifika insatser.

Stöd till multilaterala organisationer är förknippat med utmaningar. Till exempel måste svenska staten hantera hur organisationernas mål relaterar till svenska biståndsmål, och till stor del förlita sig på organisationernas egna system för kontroll och uppföljning. Dessa utmaningar, och stödets omfattning, utgör motiv för denna granskning.

Granskningens resultat

Otydligheter kring mål i strategier gör det svårt att följa kopplingen mellan mål, kärnstöd och resultat

Regeringen uttrycker sig inte i termer av mål när de beskriver vilka resultat de strategier som styr multilateralt samarbete ska uppnå. Regeringen och UD kan tydligare påvisa kärnstödets relevans om det finns ett uttalat mål att relatera stödet till i beslut eller tillhörande underlag. Det skulle också underlätta regeringens och UD:s uppföljning av stödets effektivitet.

UD gör inte riskanalyser och det är oklart hur organisationernas svagheter påverkar UD:s bedömningar

UD gör inga dokumenterade riskanalyser i underlag till beslut som rör kärnstöd, men regeringen har inte heller efterfrågat några sådana. Avsaknaden av riskanalys gör att regeringen kan ha förbisett avgörande risker när den har fattat beslut. UD:s underlag fokuserar också mer på positiva än negativa aspekter med organisationerna och kärnstödet. UD bedömer organisationerna utifrån ett stort

antal indikatorer, men redogör varken för vilka indikatorer som är av särskild betydelse eller hur svagheter påverkar bedömningarna.

UD följer inte systematiskt upp organisationsstrategier eller enskilda kärnstöd

UD följer upp enskilda kärnstöd löpande, till exempel genom styrelsearbete. Men de dokumenterar inte uppföljningen systematiskt och gör ingen samlad dokumenterad uppföljning av enskilda kärnstöd eller organisationsstrategier som styr kärnstöden. Detta trots att regeringen efterfrågar uppföljning av organisationsstrategier. Konsekvensen är att det inte går att följa organisationernas resultat eller kärnstödets bidrag till svenska biståndsmål.

Sidas hantering av multi-bi-stöd är ändamålsenligt utformad

Sidas hantering av multi-bi-stöd är i huvudsak ändamålsenligt utformad. Sida motiverar sina insatser i underlag till beslut, gör riskanalyser samt väger in risker i både beslut och uppföljning. Det är däremot oklart hur Sida landar i sina riskbedömningar och hur lärdomar från uppföljningar påverkar utformningen av nya insatser.

Förutsättningar finns för ett samstämmigt agerande, men oklart vilka insatser Sida ska samråda med UD om

Det finns i huvudsak förutsättningar för ett samstämmigt agerande mellan regeringen och Sida. Dialogen mellan UD och Sida förefaller fungera väl, men det finns en risk att Sida förbiser att samråda med UD om enskilda multi-bi-insatser eftersom samrådsrutinen är otydlig om vilka insatser den omfattar. Detta kan leda till att Sida ger stöd som går emot regeringens prioriteringar för en organisation.

Det saknas dokumenterad uppföljning av det samlade svenska stödet till respektive organisation

Varken UD eller Sida gör någon samlad dokumenterad uppföljning av kärnstödet och multi-bi-stödet till respektive organisation. Därmed saknas en överblick över det svenska stödet och resultatet av påverkansarbetet för en viss organisation.

Ökad effektivitet om UD och Sida samarbetar om bedömningar av organisationerna

UD och Sida kan ha olika informationsbehov, men det är ineffektivt att de tar fram separata, delvis överlappande, bedömningar av multilaterala organisationer. Dubbelarbete kan undvikas genom samarbete kring gemensamma bedömningar. Samarbete medför även potential för kvalitetshöjning, eftersom information och erfarenheter från både UD och Sida då enklare kan inkluderas.

Riksrevisionens rekommendationer

Till regeringen och UD

Genom att åtgärda bristerna i beslut med tillhörande underlag och uppföljningar får regeringen och UD bättre underlag för att avgöra om kärnstöd till en specifik organisation är det mest effektiva sättet att uppnå svenska biståndspolitiska mål. Därför lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Säkerställ att det finns mål för vad regeringen vill uppnå med strategier som styr Sveriges kärnstöd. För att strategierna ska kunna följas upp bör målen vara tydliga och uppföljningsbara.
- Säkerställ att UD gör en dokumenterad riskanalys inför att regeringen ska fatta beslut som rör kärnstöd och regelbundet följer upp riskanalysen.
- Säkerställ att UD regelbundet gör en dokumenterad samlad uppföljning av respektive organisationsstrategi.
- Överväg om UD och Sida ska göra en dokumenterad samlad uppföljning av Sveriges kärnstöd och multi-bi-stöd till respektive organisation.

Mot samma bakgrund lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till UD:

- Följ upp kärnstödet till respektive organisation och dokumentera denna uppföljning.
- Säkerställ att organisationsbedömningarna fokuserar på aspekter som är specifika för svenska utvecklingspolitiska mål och prioriteringar, samt förtydliga hur avvägningar görs i organisationsbedömningar.

Till UD och Sida

Riksrevisionen har identifierat en möjlig effektivitetsvinst när det gäller att ta fram underlag till beslut om kärnstöd och multi-bi-stöd. UD och Sida tar fram separata bedömningar som rör samarbetet med organisationer på en central nivå. Gemensamma bedömningar skulle minska risken för dubbelarbete och öka möjligheten att dra nytta av varandras kunskaper och erfarenheter. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till UD och Sida:

- Överväg att ta fram gemensamma bedömningar motsvarande organisationsbedömningar och centrala bedömningar, som kan innehålla en riskanalys.

Riksrevisionen har också identifierat svagheter när det gäller förutsättningarna för samstämmigt agerande mellan regeringen och Sida. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till UD och Sida:

- Förtydliga den samrådsrutin som UD och Sida kommit överens om, så att det tydligare framgår vilka multi-bi-insatser Sida ska samråda om med UD.

SVENSKT BISTÅND TILL MULTILATERALA ORGANISATIONER

1 Inledning

Ungefär hälften av det svenska biståndet – 27 miljarder kronor (2019) – förmedlas genom multilaterala organisationer, som Förenta nationerna (FN), Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och globala fonder. En del av stödet ges som så kallat kärnstöd, som går till en multilateral organisations centrala budget.

Regeringskansliet hanterar kärnstöden, men det är regeringen som beslutar om dem. Även Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) hanterar och beslutar om stöd till multilaterala organisationer. Sidas stöd kallas för multi-bi-stöd och är örönmärkt för att exempelvis användas i ett specifikt land eller inom ett tematiskt område. Denna granskning tar ett samlat grepp om kärnstöd och multi-bi-stöd.

1.1 Motiv till granskning

I svensk biståndspolitik har det traditionellt funnits en stark tilltro till att stöd genom multilaterala organisationer är ett effektivt sätt att ge bistånd på. Tanken är att man bäst skyddar gemensamma globala intressen, samt hanterar globala utmaningar som konflikt-, miljö- och klimatfrågor, genom multilateralt samarbete. Det har även funnits en stark tilltro till att effektivitetsvinster skapas när flera givare går samman och arbetar för en gemensam sak. Stöd till multilaterala organisationer kan också innebära att Sverige¹ får ett större genomslag för sina politiska prioriteringar genom att påverka organisationernas agendor.²

Det finns dock utmaningar med att ge bistånd till multilaterala organisationer. Till exempel kan det vara svårare att nå specifikt svenska biståndsmål eftersom de multilaterala organisationerna har egna målsättningar³. Kärnstöd innebär också att givare lämnar ifrån sig en del av kontrollen över hur stödet förvaltas, används och följs upp.⁴

Sveriges engagemang i multilaterala organisationer är långsiktigt och rör mycket pengar. Sveriges kärnstöd uppgick 2019 till drygt 16 miljarder kronor. Multi-bi-stöden uppgick samma år till 11 miljarder kronor.⁵ Stödets storlek innebär att de är av statsfinansiell betydelse, vilket är ett motiv för Riksrevisionens granskning.

¹ Med Sverige avser vi genomgående i denna granskning den svenska staten.

² Se Odén, *Biståndets idéhistoria – från Marshallhjälp till millenniemål*, 2006, s. 181–185; OECD, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Sweden 2019*, 2019, s. 15, 26–27.

³ Noteras bör att målen för de multilaterala organisationerna har fastställts gemensamt av dess medlemsländer, där Sverige ingår.

⁴ Se Odén, *Biståndets idéhistoria – från Marshallhjälp till millenniemål*, 2006, s. 181–185.

⁵ Riksrevisionens bearbetning av Sida, *Aggregerad statistik om kärnstöd och multi-bi-stöd*, statistiskt underlag inkommet per mejl 2021-06-23.

Ett annat motiv är de utmaningar som finns med att kontrollera och följa upp det multilaterala stödet. Det gäller särskilt kärnstöd till organisationernas centrala budgetar, där insynen är begränsad och det inte är möjligt att följa vilka resultat som specifikt uppnås genom det svenska stödet.⁶ Påverkansarbete utgör också en viktig del av Sveriges samarbete med multilaterala organisationer, eftersom det är ett sätt att få genomslag för svenska prioriteringar.⁷ Det är även en utmaning att följa upp resultat av påverkansarbetet, eftersom det är svårt att visa att Sverige har påverkat en organisation i en viss riktning.

På grund av utmaningarna med att följa upp svenskt multilateralt biståndet, anser Riksrevisionen att det är särskilt viktigt att kunna följa hur regeringen, UD och Sida hanterar dessa stöd. Riksdagen har betonat att de organisationer som tar emot svenskt stöd ska vara effektiva och relevanta, samt att det ska gå att följa en resultatkedja i biståndet.⁸

I en granskning från 2014 kritiserade Riksrevisionen möjligheterna att följa Utrikesdepartementets (UD:s) hantering av kärnstöden.⁹ Kritiken handlade bland annat om att det inte gick att följa vilka ställningstaganden som legat till grund för UD:s beslut om kärnstöd, att uppföljning hade uteblivit eller inte användes i beredningen inför nya beslut och att det saknades en samlad resultatredovisning.¹⁰ Granskningen 2014 ledde till förändrade arbetssätt och en förändrad ansvarsfördelning mellan regeringen och UD. Det finns därför anledning att granska den nya hanteringen.

Multi-bi-stöden har inte tidigare granskats av Riksrevisionen. Vi inkluderar dem i denna granskning för att fånga in en större del av det svenska stödet till multilaterala organisationer samt för att granska förutsättningarna för att regeringen och Sida ska kunna agera samstämmigt i förhållande till multilaterala organisationer.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

Givet de utmaningar som beskrivs ovan, anser Riksrevisionen att det är särskilt angeläget att regeringen, UD och Sida hanterar kärnstödet och multi-bi-stödet på ett ändamålsenligt sätt. I de två följande avsnitten presenterar vi granskningens revisionsfrågor respektive avgränsningar.

⁶ Jmf. Odén, *Biståndets idéhistoria – från Marshallhjälpen till millenniemål*, 2006, s. 181–185.

⁷ Se t.ex. skr. 2017/18:188, s. 7; prop. 2017/18:1 UO 7, s. 26 ff; prop. 2002/03:122, s. 67 och 71.

⁸ Bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235. I betänkandet hänvisar utskottet till liknande uttalanden i budgetbetänkandena bet. 2014/15:UU2, bet. 2015/16:UU2 och bet. 2016/17:UU2.

⁹ Tidigare fattade Regeringskansliet beslut om kärnstöd. Efter kritik från Riksrevisionen ändrades detta och sedan augusti 2015 fattar regeringen beslut om kärnstöd, se UD, *Utvärderingsrapport om åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer*, 2017, s. 2.

¹⁰ Riksrevisionen, *Bistånd genom internationella organisationer, UD:s hantering av det multilaterala utvecklingsarbetet*, 2014, s. 9 ff, 45 ff och 50 ff.

1.2.1 Revisionsfrågor

Den övergripande revisionsfrågan är: Är regeringens, UD:s och Sidas hantering av stöd till multilaterala organisationer ändamålsenligt utformad?

Delfrågorna är följande:

1. När det gäller regeringen och UD:
 - a. Är regeringens beslut som rör kärnstöd, och underlagen till dessa beslut, väl underbyggda?
 - b. Följer UD upp kärnstödet till multilaterala organisationer på ett ändamålsenligt sätt?
2. När det gäller Sida:
 - a. Är Sidas beslut om stöd till multilaterala organisationer, och underlagen till dessa beslut, väl underbyggda?
 - b. Följer Sida upp stödet till multilaterala organisationer på ett ändamålsenligt sätt?
3. Finns det förutsättningar för ett samstämmigt agerande i regeringens och Sidas arbete med stöd till multilaterala organisationer?

1.2.2 Avgränsningar

Vi avgränsar granskningen till långsiktigt utvecklingssamarbete, det vill säga långsiktigt stöd till länders och regioners utveckling. Det utgjorde nästan 85 procent av Sveriges totala bistånd 2018.¹¹ Humanitärt bistånd till akuta insatser vid katastrofer ingår inte i granskningen. Motivet till avgränsningen är att de två biståndsformerna används i olika syften som kräver olika beredningsprocesser, där vi har valt att fokusera på den stödform som omfattar mest bistånd.

I granskningen analyserar vi inte resultatet av det svenska stödet till multilaterala organisationer eller påverkansarbetet gentemot dem. Granskningen fokuserar i stället på regeringens, UD:s och Sidas hantering av det multilaterala stödet.

Granskningen avgränsas inom Regeringskansliet till UD.¹² Anledningen är att UD har det övergripande ansvaret för utgiftsområde 7, internationellt bistånd, samt ansvarar för majoriteten av kärnstöden och för myndighetsstyrningen av Sida. Sidas uppdrag att betala ut regeringsbeslutade kärnstöd ingår inte i granskningen.

Vi avgränsar granskningen till kärnstöd som är frivilliga för Sverige och som beslutas av regeringen. Granskningen omfattar stöd som belastar anslagsposterna 30 och 31 i regeringens regleringsbrev till Sida.¹³ Medlemsavgifter och bidrag som är obligatoriska för Sveriges medlemskap i internationella organisationer omfattas

¹¹ Prop. 2019/20:1 UO 7, s. 18.

¹² Andra departement ansvarar för beredningen av kärnstöd till de organisationer de är huvudmän för, se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN.

¹³ Se regeringsbeslut UD2019/03933/IU, UD2019/09543/IU, UD2019/18963/PLAN (delvis) m.fl.

inte av granskningen. Ej heller multi-bi-liknande stöd som UD ger inom anslagspost 33,¹⁴ bistånd genom EU eller statliga garantikapital.¹⁵

Vidare fokuserar granskningen på kärnstöd som har betalats ut, och multi-bi-stöd som Sida fattat beslut om, under åren 2017–2019.¹⁶ År 2019 valdes som slutpunkt eftersom det vid granskningens inledning (hösten 2020) var det senaste år som UD och Sida rapporterat in data från.

1.3 Bedömningsgrunder

I detta avsnitt redogör vi för de bedömningsgrunder som vi har använt för att besvara revisionsfrågorna. Våra bedömningsgrunder är baserade på riksdagens och regeringens mål, prioriteringar och utsagor.

Bedömningsgrunderna är framtagna med hänsyn till svenska statens möjligheter till insyn och påverkan i det multilaterala utvecklingssamarbetet. Vi har utvecklat de övergripande bedömningsgrunderna till specifika och operationaliserade bedömningsgrunder. Dessa har vi använt för att göra bedömningar under genomförandet av granskningen.

1.3.1 Övergripande bedömningsgrunder

En övergripande bedömningsgrund är budgetlagens (2011:203) bestämmelser om att hög effektivitet och god hushållning ska iakttas i statens verksamhet.¹⁷ Av förarbetena till lagen framgår att med hög effektivitet avses att statlig verksamhet bedrivs så att de mål riksdagen satt upp uppnås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då sägas vara ändamålsenligt utformad.¹⁸ När det gäller Sida ansvarar myndighetens ledning för att verksamheten bedrivs effektivt.¹⁹

Regeringens proposition Sveriges politik för global utveckling (PGU)²⁰ är också en utgångspunkt i granskningen, liksom Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd²¹ (härefter refererat till som regeringens policyramverk). Av dessa dokument framgår hur riksdagen och

¹⁴ Anslagspost 33 omfattades däremot av Riksrevisionen, *Statliga stöd med delat myndighetsansvar – Effektivitet och förenklingar*, 2020.

¹⁵ Strategin för multilateral utvecklingspolitik fastslår att EU inte är en multilateral organisation och därför omfattas inte det svenska utvecklingssamarbetet inom EU av strategin, se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN.

¹⁶ UD och Sida har efter granskningsperioden genomfört utvecklingsarbete när det gäller stöd genom multilaterala organisationer. Delar av detta utvecklingsarbete har vi tagit hänsyn till när vi dragit våra slutsatser.

¹⁷ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁸ Prop. 1995/96:220 s. 20, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

¹⁹ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

²⁰ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

²¹ Skr. 2016/17:60, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235.

regeringen anser att arbetet med bistånd bör gå till för att vara ändamålsenligt utformat. Regeringen betonar i PGU att det multilaterala och bilaterala utvecklingssamarbetet ska ses i ett samlat perspektiv, samt att arbetet ska vara ändamålsenligt, målorienterat och kostnadseffektivt.²² Av regeringens policyramverk framgår att utvecklingssamarbetet ska vara transparent och effektivt.²³ Riksdagens utrikesutskott (UU) betonar i sitt ställningstagande till regeringens policyramverk att biståndets fortsatta utformning i hög grad bör utgå från en analys av de resultat som har uppnåtts och att det måste vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag i biståndet.²⁴

Regeringen, UD och Sida ska genomföra flera moment i hanteringen av kärnstöd respektive multi-bi-stöd. För att vi ska bedöma att hanteringen är ändamålsenligt utformad bör momenten genomföras så att det finns en koppling mellan mål, insatser, resultat och regeringens anslagsförslag i biståndet. En utgångspunkt i granskningen är därför att regeringen, UD och Sida ska genomföra de olika momenten som delar av en resultatkedja. Ett väl genomtänkt bistånd där olika moment kopplas samman genom ett resultatorienterat synsätt bidrar, enligt Riksrevisionen, till att skapa förutsättningar för ett effektivt multilateralt bistånd.

I rutan nedan sammanfattar vi våra övergripande bedömningsgrunder.

Övergripande bedömningsgrunder

För att vi ska bedöma att regeringens, UD:s och Sidas hantering av stöd till multilaterala organisationer är ändamålsenligt bör regeringen, UD och Sida:

- arbeta målorienterat
- arbeta transparent och effektivt
- arbeta resultatorienterat, så att det är möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser och resultat
- skapa förutsättningar för ett samstämt agerande.

²² Prop. 2002/03:122, s. 61, 67 ff och 71, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112. Se även t.ex. bet. 2013/14:UU20, s. 30, där utskottet välkomnar regeringens principer för ett effektivt och resultatnriktat bistånd. Begreppen förekommer även i andra sammanhang, t.ex. i regeringens strategi för multilateral utvecklingspolitik som anger att kostnadseffektivitet avser att resurser används effektivt och att kostnaderna är rimliga i förhållande till nyttan, se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 8.

²³ Skr. 2016/17:60, s. 49–52, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235. Att biståndet ska präglas av transparens och insyn framgår också av den transparensgaranti som regeringen lanserade 2010 och av de internationella överenskommelser som Sverige ingått.

²⁴ Bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235. I betänkandet hänvisar utskottet till liknande uttalanden i budgetbetänkandena bet. 2014/15:UU2, bet. 2015/16:UU2 och bet. 2016/17:UU2. Utskottet menar att detta är nödvändigt för att kunna göra prioriteringar i beredningen av regeringens budgetförslag och för att göra uppföljning och utvärdering i enlighet med regeringsformen.

1.3.2 Specifika och operationaliserade bedömningsgrunder för delfrågorna

För att besvara våra revisionsfrågor har vi specificerat och operationaliserat bedömningsgrunderna. Vi använder samma bedömningsgrunder för att besvara delfråga 1a och 2a, som rör beslut och tillhörande underlag, respektive delfråga 1b och 2b, som rör uppföljningar.

Delfråga 1a och 2a: Bedömning av huruvida regeringens och Sidas beslut om stöd till multilaterala organisationer, och tillhörande underlag, är väl underbyggda

Riksdagen har betonat att det ska vara möjligt att följa kopplingen mellan mål, insatser och resultat i svenskt bistånd, att biståndet bör utformas med utgångspunkt i uppnådda resultat²⁵ samt vikten av att det finns gedigna system för riskanalys och riskhantering.²⁶ Förordningen om intern styrning och kontroll ställer krav på Sidas riskanalys och riskhantering.²⁷ Riksdagen och regeringen har även betonat vikten av transparens i biståndet.²⁸

Mot bakgrund av utrikesutskottets uttalanden om resultatkedja och transparens i biståndet anser vi att det utifrån beslut med tillhörande underlag bör framgå vilken organisation som får stöd, varför de får stöd och hur de med hjälp av stödet förväntas bidra till svenska biståndsmål.²⁹ När det gäller Sida ställer förvaltningslagen krav på utredning av ärenden och motivering av beslut.³⁰ Av dessa bestämmelser framgår bland annat att ett ärende – exempelvis en multi-bi-insats – ska utredas i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

²⁵ Bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235.

²⁶ Bet. 2019/20:UU2, s. 10, rskr. 2019/20:104.

²⁷ Kravet på riskanalys ställs även på en mer aggregerad nivå för Sidas verksamhet, i 3–6 §§ förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

²⁸ Skr. 2016/17:60, s. 49–52, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235. Att biståndet ska präglas av transparens och insyn framgår också av den transparensgaranti som regeringen lanserade 2010 och av internationella överenskommelser som Sverige ingått, se bet. 2012/13:UU2, s. 25, 31 och 56–57; bet. 2013/14:UU2, s. 28–29; bet. 2014/15:UU2, s. 20–21; bet. 2017/18:UU22, s. 11–12.

²⁹ Se bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235.

³⁰ Se 23 och 32 §§ förvaltningslagen (2017:900).

I rutan nedan presenterar vi våra operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 1a och 2a:

Operationaliserade bedömningsgrunder

En motivering till stödet och valet av organisation med hänvisning till effektivitet och relevans bör inkluderas:

Beslut om stöd, eller tillhörande underlag, bör inkludera en analys av stödets effektivitet och relevans. För att vi ska bedöma ett beslut som väl underbyggt bör det framgå hur stödet relaterar till mål och resultat, med hänvisning till en eller flera relevanta strategier.* När det gäller val av organisation bör det också finnas en bedömning av organisationens effektivitet och relevans.**

En riskanalys bör göras: För att identifiera avgörande omständigheter för ärendet bör UD och Sida även göra en riskanalys i beslut eller tillhörande underlag. Om riskanalysen visar att det finns risker som kan påverka förväntade resultat, eller andra omständigheter som är avgörande för svenskt stöd, anser vi att det bör framgå hur risken ska hanteras. Med en riskanalys avser vi här en uppföljningsbar beskrivning av eventuella risker, konsekvenserna om händelsen inträffar och hur sannolikt det är att händelsen inträffar.

En beskrivning av övriga avgörande omständigheter för ärendet bör finnas: Det bör framgå av regeringens och Sidas beslut, eller tillhörande underlag, vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet, utöver de som framgår av de operationaliserade bedömningsgrunderna ovan. Vi anser till exempel att det bör framgå hur regeringen och Sida inför beslut beaktar organisationsspecifika omständigheter samt lärdomar från olika former av uppföljning av eventuella tidigare stöd, eller tidigare perioder av stöd, till den multilaterala organisationen.

* Regeringen styr biståndet genom olika slags strategier. Kärnstödet styrs genom organisationsstrategier, medan Sidas arbete styrs av geografiska och tematiska strategier, se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU. Regeringens styrning genom strategier beskrivs i kapitel 2.

** I regeringens Strategi för multilateral utvecklingspolitik beskriver regeringen att medelsfördelning av kärnstöd ska baseras på bedömningar av relevans och effektivitet, se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 4. Se även UD, Utrikesdepartementets vägledning för bidrag, 2016, s. 7.

Delfråga 1b och 2b: Bedömning av huruvida UD och Sida följer upp stödet till multilaterala organisationer på ett ändamålsenligt sätt

Uppföljning avser här utvärdering, analys, erfarenhetsutbyte samt kontinuerliga muntliga uppföljningar och avstämningar.³¹ Som nämndes ovan bör biståndets utformning, enligt riksdagen, i hög grad utgå från en analys av uppnådda resultat.³² Regeringen har även uppgett att det är genom uppföljning, utvärdering, analys, erfarenhetsutbyte och kontinuerligt lärande som biståndet kan bedrivas på bästa sätt.³³

³¹ Jmf. prop. 2019/20:1 UO 7, s. 49, bet. 2019/20:UU2, s. 9, rskr. 2019/20:104.

³² Bet. 2019/20:UU2, s. 10, rskr. 2019/20:104. Se även bet. 2016/17:UU11, s. 8, rskr. 2016/17:235. I betänkandet hänvisar utskottet till bet. 2014/15:UU2, bet. 2015/16:UU2 och bet. 2016/17:UU2.

³³ Se prop. 2019/20:1 UO 7, s. 49, bet. 2019/20:UU2, s. 9, rskr. 2019/20:104. Se även skr. 2016/17:60, s. 47, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235, och bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 8.

Regeringen har redovisningsskyldigheter inför riksdagen.³⁴ För att fullgöra dessa skyldigheter behöver regeringen dokumenterade uppföljningar av stödet till multilaterala organisationer gjorda av UD och Sida. När Sida ingår avtal med organisationer som ska genomföra biståndsinsatser ska avtalen bland annat reglera uppföljning, utvärdering och revision. Det framgår av Sidans instruktion.³⁵

Det multilaterala biståndet präglas av svårigheter att härleda resultat och effekter till svenska medel. Det gäller särskilt kärnstöd där medlen går in i organisationens gemensamma budget. Vår operationalisering av bedömningsgrunderna är gjord med hänsyn till detta. Enligt internationella överenskommelser ska givare därutöver anpassa sina krav på uppföljning till samarbetspartnern och koordinera sig med andra givare i så stor utsträckning som möjligt.³⁶

I rutan nedan presenterar vi våra operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 1b och 2b:

Operationaliserade bedömningsgrunder

UD och Sida bör planera uppföljning i samband med beslut om stöd: För att säkerställa en ändamålsenlig uppföljning menar vi att det är rimligt att UD och Sida planerar uppföljningen i samband med beslut om kärnstöd respektive multi-bi-insatser. Det kan exempelvis röra sig om att beskriva och dokumentera den förväntade resultatrapporteringen i underlagen till beslut.

UD och Sida bör löpande och kontinuerligt följa upp, samt dokumentera uppföljningen av, stöden: UD och Sida bör löpande samla in och dokumentera information från uppföljningar som organisationerna har genomfört. UD och Sida bör också följa upp enskilda kärnstöd och multi-bi-stöd. Vi anser att detta är en förutsättning för att regeringen ska kunna fullgöra sina redovisningsskyldigheter inför riksdagen. UD och Sida bör dokumentera sin uppföljning, bland annat för att de ska kunna använda informationen i nya underlag till beslut och för att underlätta överlämning mellan handläggare.

³⁴ Regeringen är enligt 10 kap. 1 och 3 §§ budgetlagen (2011:203) redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över. Vidare ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Utrikesutskottet har uttalat att redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområden och utformad som ett underlag för riksdagens beslut. Resultatredovisningar kan även lämnas i andra sammanhang, exempelvis i skrivelser (se bet. 2017/18:UU2). Regeringen ställer motsvarande krav på förvaltningsmyndigheter, som enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska upprätta en årsredovisning som ger en rättvisande bild av verksamhetens resultat samt av kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning.

³⁵ 4 § första stycket 7 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

³⁶ Sverige har varit drivande i frågan om harmonisering mellan givare, se t.ex. OECD, *OECD Development co-operation peer reviews: Sweden 2019*, 2019, s. 117. Det innebär att enskilda givare i större utsträckning harmoniserar sitt arbete, till exempel genom gemensam planering och uppföljning av biståndsinsatser, se OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, 2005, s. 6.

Delfråga 3: Bedömning av huruvida det finns förutsättningar för samstämmigt agerande i regeringens och Sidas arbete med stöd genom multilaterala organisationer

Med samstämmigt agerande avser vi här att det finns en gemensam helhetssyn, där kärnstödet och multi-bi-stödet ses i ett samlat perspektiv.³⁷ Olika delar av Sveriges utvecklingssamarbete bör hänga samman i en samlad politik med samma mål och huvuddrag. Detta kräver, enligt PGU, ett integrerat arbetssätt och en gemensam helhetssyn.³⁸

Enligt regeringens strategi för multilateral utvecklingspolitik (härefter refererad till som "multistrategin"), ska UD och Sida genom dialog säkerställa att hänsyn tas till det totala svenska engagemanget i multilaterala organisationer och utforma stödet så att Sverige sänder tydliga signaler till organisationen i fråga.³⁹ Det innebär att de prioriteringskriterier och principer som framgår av multistrategin ska gälla för UD och Sida så att det svenska agerandet blir samstämmigt. Multistrategin är dock styrande för UD och vägledande för Sida.⁴⁰

Regeringen har också preciserat att dialogen mellan UD och Sida ska vara konstruktiv och strategisk, samt ske löpande genom formell och informell dialog.⁴¹

I rutan nedan presenterar vi våra operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3:

Operationaliserade bedömningsgrunder

UD och Sida bör ha en löpande dialog som främjar ett samstämmigt agerande: För att skapa förutsättningar för ett samstämmigt agerande bör UD och Sida ha en löpande formell, liksom informell, dialog. För att främja ett samstämmigt agerande bör UD och Sida i sin dialog bör ta hänsyn till det totala svenska multilaterala engagemanget.

Det bör finnas ömsesidighet mellan UD och Sida: Vi menar att för att dialogen mellan UD och Sida ska präglas av en gemensam helhetssyn krävs ömsesidighet. Det vill säga att både UD och Sida tar initiativ till dialog och informerar om frågor som är av betydelse för planering och hantering av stöd till multilaterala organisationer.

³⁷ Se prop. 2002/03:122, s. 61, 67 ff och 71, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

³⁸ Prop. 2002/03:122, s. 61–63, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

³⁹ Jmf. med bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 3–6.

⁴⁰ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 1 och 3–5.

⁴¹ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 3, 6–7 och 9–10.

1.4 Urval och metod

Vi har gjort dokumentanalyser och intervjuer för att genomföra granskningen. Innan vi mer i detalj beskriver vilka metoder vi använt, och hur vi genomfört granskningen, presenterar vi hur vi har gjort vårt urval.

1.4.1 Urval

Det svenska stödet genom multilaterala organisationer är omfattande och inkluderar många aktörer. För att kunna göra djupare analyser av stödet har vi genomfört fem fallstudier. Varje fallstudie utgör en studie av Sveriges stöd till en specifik multilateral organisation, och inkluderar både kärnstöd och ett urval av multi-bi-insatser till organisationen.

Avsikten med vårt urval är att täcka in de viktigaste aspekterna av det svenska stödet till multilaterala organisationer, men vi har inte kunnat ta hänsyn till alla aspekter. Vi har haft dessa begränsningar, och vilka möjligheter urvalet medför när det gäller att göra generaliseringar, i åtanke när vi har skrivit granskningsrapporten. En utförligare beskrivning av vår urvalsprocess finns i bilaga 1.

Urval av organisationer för fallstudier

Vi har gjort ett strategiskt urval för att täcka in centrala aspekter av stödet. Intentionen var att inkludera olika slags organisationer (minst en FN-organisation, en bank och en fond eller annan multilateral organisation), organisationer som får både kärnstöd och multi-bi-stöd, samt organisationer som genomför ett större antal multi-bi-insatser. Ett urvalskriterium var också att enbart inkludera organisationer som fått relativt mycket stöd: mer än 500 miljoner kronor i kärnstöd och multi-bi-stöd under den granskade perioden (2017–2019). Urvalsprocessen resulterade i att vi valde ut de fem organisationer som beskrivs i rutan nedan. Urvalet stämde av med UD och Sida tidigt i granskningen.

Korta beskrivningar av de fem organisationer som ingår som fallstudier

FN:s befolkningsfond (UNFPA): UNFPA grundades 1969 och är ett FN-organ med fokus på sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR). Organisationen arbetar i över 150 länder. Åren 2017–2019 mottog UNFPA cirka 3 miljarder kronor i svenskt stöd (kärnstöd och multi-bi-stöd).

FN:s utvecklingsprogram (UNDP): UNDP har ett brett mandat och arbetar bland annat med frågor som rör fattigdomsminskning, demokrati, fred och klimatförändringar. Organisationen grundades 1965 och är verksam i över 170 länder. Åren 2017–2019 mottog UNDP drygt 7 miljarder kronor i svenskt stöd (kärnstöd och multi-bi-stöd).

Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM): GFATM grundades 2002 då det internationella samfundet ville ta krafttag mot tre av världens dödligaste fattigdomsrelaterade sjukdomar. Organisationen arbetar i över 100 länder. Åren 2017–2019 mottog GFATM kärnstöd på 2,5 miljarder kronor från Sverige (Sida gav inget multi-bi-stöd till GFATM under de här åren).

Internationella jordbruksfonden (IFAD): IFAD är ett specialiserat FN-organ och en internationell finansiell institution. Organisationen ger bidrag och lån för ökad livsmedelstrygghet för fattiga människor på landsbygden. IFAD grundades 1977 som ett svar på rådande hungerkriser och verkar idag i 100-talet länder. Åren 2017–2019 mottog IFAD drygt 550 miljoner kronor i svenskt stöd (kärnstöd och multi-bi-stöd).

Världsbanksgruppen (VBG): VBG utgörs av fem institutioner som bland annat ger lån och tekniskt bistånd för att minska fattigdom och främja utveckling. VBG:s fem institutioner är: Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD), Internationella utvecklingsfonden (IDA), Internationella finansieringsbolaget (IFC), Multilaterala investeringsorganet (MIGA) och Internationella centret för lösning av investeringstvister (ICSID). Åren 2017–2019 mottog VBG drygt 11,5 miljarder kronor i svenskt stöd (kärnstöd och multi-bi-stöd).

Källor: Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria, "Global Fund Overview", hämtad 2021-06-03; IFAD, "About us", hämtad 2021-06-03; UNFPA, "About us", hämtad 2021-06-03; UNDP, "FAQ:s", hämtad 2021-06-03; UD, Organisationsbedömning: VBG 2015, s. 1; VBG/IDA, "History", hämtad 2021-06-03; Riksrevisionens bearbetning av Sida, 20200518 multibi avtalspart, statistiskt underlag inkommet per mejl 2020-05-18.

VBG är den organisation i urvalet som har mottagit mest kärnstöd 2017–2019, totalt över 7,3 miljarder kronor. Den organisation i urvalet som fått minst kärnstöd under samma period är IFAD, som totalt har fått 500 miljoner kronor. Övriga organisationer i urvalet har mottagit mellan 1,8 och 2,5 miljarder kronor i kärnstöd 2017–2019.⁴²

När det gäller multi-bi-stöd är UNDP den organisation i urvalet som mottagit mest stöd, totalt nästan 4,8 miljarder kronor, under åren 2017–2019. VBG mottog över 4 miljarder kronor och UNFPA nästan 3 miljarder kronor i multi-bi-stöd under perioden. Av de organisationer i urvalet som mottog stöd fick IFAD minst, totalt 54 miljoner kronor. GFATM fick inget multi-bi-stöd 2017–2019.⁴³

Urval av multi-bi-insatser inom ramen för fallstudierna

När vi hade valt vilka organisationer som skulle utgöra fallstudier valde vi ut tre multi-bi-insatser per organisation att granska inom ramen för Sidas multi-bi-stöd. Även detta urval gjorde vi strategiskt för att täcka in olika aspekter av Sidas arbete. Intentionen var att urvalet skulle inkludera relativt stora insatser, insatser som genomförts inom ramen för både geografiska och tematiska strategier, samt sådana som är en fortsättning på tidigare insatser. Noteras bör att Sida inte gett något stöd till GFATM och att endast en, för granskningen relevant, insats genomförts av IFAD under den granskade perioden.

⁴² Riksrevisionens bearbetning av Sida, 20200518 multibi avtalspart, statistiskt underlag inkommet per mejl 2020-05-18. Se även bilaga 1.

⁴³ Ibid.

För att göra urvalet tog vi hjälp av Sidas så kallade multifokalpunkter.⁴⁴ De fick i uppgift av Riksrevisionen att identifiera 10–15 insatser per organisation som matchade våra urvalskriterier och som var representativa för stödet till organisationen.⁴⁵ Utifrån dessa förslag valde vi ut 10 insatser, som vardera uppgår till mellan 34 miljoner och cirka 1,5 miljarder kronor, för dokumentanalys. Vi har också gjort intervjuer med handläggare för sju insatser, varav sex också ingår i vår dokumentanalys.⁴⁶ Bland de insatser vi valde ut för granskning ingår exempelvis globalt stöd till partnerskap inom vatten, insatser mot könsbaserat våld i Uganda och stöd till utveckling av statsförvaltningen i Somalia. Se tabell 3 i bilaga 1 för en översikt av insatserna som inkluderats i granskningen.

Generaliserbarhet

Vårt strategiska urval har gjort det möjligt att göra analytiska generaliseringar utifrån våra iakttagelser. Vi kan däremot inte uttala oss om hanteringen av stöd till organisationer för vilka Sverige inte har haft några organisationsstrategier eller som fått mindre summor i kärnstöd och multi-bi-stöd. Vi har valt att granska beslut som bör vara relativt väl underbyggda givet stödets storlek, att det finns en organisationsstrategi och att Sverige är relativt stora givare till dessa organisationer. Den här positiva vinklingen innebär att vårt urval bör spegla någon form av best practice. Vi vill understryka att inga jämförelser har gjorts mellan kärnstöd och multi-bi-stöd i granskningen, bland annat eftersom stöden styrs av olika regelverk.

1.4.2 Metod

Granskningen är baserad på dokumentanalyser och intervjuer med personer i olika funktioner på UD och Sida.

Dokumentanalyser

För att besvara revisionsfrågorna har vi analyserat olika slags dokument. Syftet med dokumentanalyserna var att få information om hur regeringen, UD och Sida hanterar stöd till multilaterala organisationer.

För att besvara den första delfrågan som rör regeringen och UD har vi analyserat dokument om regeringens kärnstöd samt UD:s beslutsunderlag, uppföljning och dialog med organisationerna. Det inkluderar till exempel beslut och tillhörande

⁴⁴ En multifokalpunkt är en person på Sida i Stockholm som har i uppdrag att samordna, underhålla och utveckla myndighetens relationer med de multilaterala organisationer som Sverige och Sida prioriterar. Se Sida, *Reviderat beslut för Sidas arbete med multifokalpunkter*, 2017.

⁴⁵ Anledningen till att vi bad multifokalpunkterna att ge förslag på insatser är att det utifrån Sidas statistik är svårt att utläsa om en insats utgör en fortsättning på en tidigare insats. Se bilaga 1 om urval för en mer ingående diskussion om för- och nackdelar med detta tillvägagångssätt.

⁴⁶ Vi har intervjuat handläggare för följande insatser som ingår i vårt urval: IFAD Försäkring; UNDP Peace building support 2019–2020; UNFPA Joint Regional UN SRHR/HIV programme; UNFPA MHTF 2019–2022; World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019. Vi har också intervjuat handläggaren för UNDP Zimbabwe Resilience Building Fund 2017–2021.

underlag, uppföljningar, organisationsstrategier, organisationsbedömningar samt instruktioner och rapporter från års-, styrelse- och samrådsmöten som rör kärnstödet till de fem organisationer som ingår i vårt urval.

För att besvara revisionsfrågan som rör Sidas multi-bi-stöd har vi analyserat dokument om Sidas arbete med beredning och uppföljning i allmänhet samt arbetet med multilaterala organisationer i synnerhet. För de insatser som ingick i våra fallstudier har vi analyserat insatsdokument som beredningspromemorior, beslut, avtal och olika former av uppföljningar.

Intervjuer

För att få information som inte framgår av dokumentation om kärnstöd och multi-bi-stöd, samt för att komplettera den information som finns i dokumenten, har vi intervjuat medarbetare vid UD och Sida. Bland annat har vi intervjuat chefer och handläggare på UD som arbetar med kärnstöd, samt multifokalpunkter och handläggare på Sida som arbetar med multi-bi-stöd. Sammanlagt har vi inom ramen för granskningen träffat 29 personer på UD vid 9 intervju- och mötestillfällen. På Sida har vi sammanlagt träffat 22 personer, vid 16 intervju- och mötestillfällen. Se bilaga 2 för en lista över vilka personer vi har intervjuat, samt ett par exempel på intervjuguider.

Vi har genomfört enskilda intervjuer och gruppintervjuer på både UD och Sida. Enskilda intervjuer medförde bland annat möjlighet att diskutera frågor med en specifik person som är direkt involverad i stödet till multilaterala organisationer. Fördelen med gruppintervjuer var att de erbjöd möjlighet att få flera olika intervjupersoners perspektiv på en och samma fråga vid ett tillfälle. Samtidigt kan relationerna mellan intervjupersonerna ha påverkat intervjun på så sätt att alla inte säger sin mening, särskilt om gruppen består av både chefer och handläggare. Vår uppfattning är dock att de positiva aspekterna av gruppintervjuerna har uppvägt de negativa.

Vi har inte intervjuat representanter från multilaterala organisationer. Detta eftersom granskningen inte handlar om hur organisationerna arbetar, utan om huruvida svenska aktörers hantering av stödet till multilaterala organisationer är ändamålsenligt utformad.

1.4.3 Genomförande och kvalitetssäkring

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Anna Petersson Backteg, Emilia Johansson och Therese Brolin (projektledare). Isabell Schierenbeck, professor i statsvetenskap vid Institutionen för globala studier vid Göteborgs universitet, har varit referensperson i granskningen och lämnat synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Företrädare för UD och Sida har faktagranskat ett utkast till granskningsrapport. Samtliga intervjuade personer har getts möjlighet att korrigera intervjuanteckningar efter genomförd intervju.

1.5 Disposition

I kapitel 2 ger vi en bakgrund till kärnstöd och multi-bi-stöd. Kapitlet innehåller information om stöden samt regeringens, UD:s och Sidas respektive ansvarsområden. I kapitel 3 redovisar vi iakttagelser för delfråga 1, om regeringens beslut om kärnstöd är väl underbyggda och om UD följer upp kärnstödet till multilaterala organisationer på ett ändamålsenligt sätt. I kapitel 4 redovisar vi iakttagelser för delfråga 2, om Sidas beslut om stöd till multilaterala organisationer är väl underbyggda och om Sida följer upp stödet till multilaterala organisationer på ett ändamålsenligt sätt. I kapitel 5 redovisar vi iakttagelser för delfråga 3, om det finns förutsättningar för ett samstämmigt agerande mellan regeringen och Sida. I ett avslutande kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser och rekommendationer till regeringen, UD och Sida.

2 Om kärnstöd och multi-bi-stöd

Detta kapitel innehåller grundläggande information om svenskt bistånd genom multilaterala organisationer. Syftet med kapitlet är att underlätta läsningen av granskningsrapporten.

2.1 Stöd till multilaterala organisationer ska bidra till att uppnå målet för Sveriges internationella bistånd

Det riksdagsbeslutade målet för svenskt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.⁴⁷ Ett sätt att nå detta mål är att ge bistånd till multilaterala organisationer. Deras verksamhet spänner över ett brett fält och de hanterar komplexa frågor som är av stor betydelse för den globala utvecklings- och utrikespolitiken. Regeringen ser multilaterala organisationer som viktiga forum för normativ påverkan på främst global nivå, men även på regional och lokal nivå. Därför är utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer, enligt regeringen, en central plattform för att driva svenska utrikespolitiska prioriteringar.⁴⁸

Regeringen anger den övergripande inriktningen för utvecklingssamarbetet i sitt policyramverk. Inriktningen ska sedan konkretiseras i strategier för utvecklingssamarbetet.⁴⁹ I regeringens policyramverk framgår att Sverige ska få genomslag för sina prioriteringar i de multilaterala organisationerna genom en kombination av finansiella bidrag (bistånd och medlemskapsavgifter) och påverkansarbete. Påverkansarbetet syftar till att få genomslag för svenska biståndspolitiska prioriteringar i organisationernas arbete.⁵⁰ Styrelsemöten, högnivåmöten,⁵¹ arbete i kommittéer och nätverk samt informella kontakter utgör exempel på tillfällen för Sverige att påverka organisationerna.⁵²

Regeringen styr svenskt bistånd genom bland annat budgetpropositioner, förordningar, strategier och regleringsbrev. En central strategi i regeringens styrning av det multilaterala biståndet är Strategi för multilateral utvecklingspolitik. Den är styrande för Regeringskansliet och vägledande för Sida, utlandsmyndigheterna och andra myndigheter.⁵³ Delar av multistrategin

⁴⁷ Prop. 2013/14:1 UO 7, s. 13, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:75.

⁴⁸ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 1–2; skr. 2016/17:60, s. 45–46.

⁴⁹ Skr. 2016/17:60, s. 1, bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 4.

⁵⁰ Skr. 2016/17:60, s. 45–46.

⁵¹ Högnivåmöten sker mellan ett svenskt statsråd eller statssekreterare, och en högt uppsatt representant från organisationen. Mötena äger vanligtvis rum årligen.

⁵² Intervjuer med: HU, UNFPA, 2021-02-15; HU, GFATM, 2021-02-18; CU och HU, IFAD, 2021-02-23; HU, UNDP, 2021-02-17; CU och HU, VBG, 2021-02-24.

⁵³ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 1. Se även UD, *Utvärderingsrapport om åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer*, 2017, s. 7–10.

återspeglas i regeringens riktlinjer för strategier som är styrande för Sida och andra myndigheter som genomför svenskt bistånd.⁵⁴ I övrigt styr regeringen Sidas bilaterala bistånd, inklusive multi-bi-stöd, genom bland annat tematiska och geografiska strategier.⁵⁵ För Sida är multi-bi-stöd ett av flera sätt att genomföra strategier på.

Regeringen ansvarar också för redovisningen av sin användning av statsbudgeten inför riksdagen⁵⁶ och ska lämna en särskild resultatskrivelse om det multilaterala utvecklingsarbetet till riksdagen vartannat år.⁵⁷

2.2 Drygt hälften av det svenska biståndet går till multilaterala organisationer

Det totala svenska biståndet till multilaterala organisationer har ökat under de senaste åren: från drygt 20 miljarder kronor 2014 till nästan 27,5 miljarder kronor 2019 (se figur 1). Stödet till multilaterala organisationer har utgjort över hälften av det svenska biståndet varje år 2014–2019, med undantag för 2016.⁵⁸ Det årliga totala kärnstödet har varierat under samma period, men trenden är att det har ökat: från nästan 13 miljarder kronor 2014 till drygt 16 miljarder kronor 2019. Även det totala multi-bi-stödet har ökat under senare år. Mellan 2010 och 2019 har det mer än dubblats, från 5 till 11 miljarder kronor. Sedan 2017 har det årligen utgjort över 40 procent av Sidas bistånd.⁵⁹

⁵⁴ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

⁵⁵ Se t.ex. regeringsbeslut UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IU.

⁵⁶ Regeringen är enligt 10 kap. 1 och 3 §§ budgetlagen (2011:203) redovisningsskyldig inför riksdagen för de tillgångar som regeringen förvaltar och förfogar över.

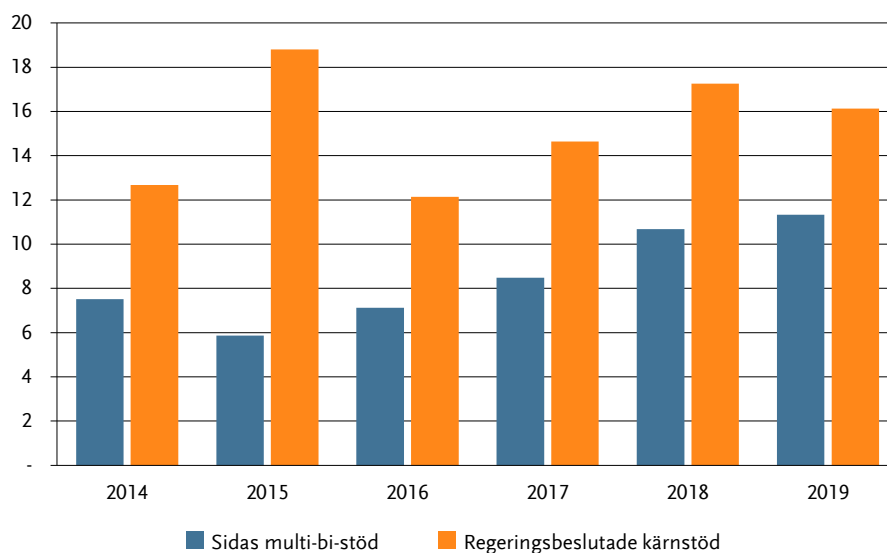
⁵⁷ Skrivelsen tillkom efter ett tillkännagivande av utrikesutskottet med en önskan om en skrivelse med samlad resultatanalys av arbetet i multilaterala organisationer, bet. 2016/17:UU7, rskr. 2016/17:48. Till dags dato har regeringen lämnat två resultatskrivelser till riksdagen, skr. 2017/18:188 och skr. 2019/20:91.

⁵⁸ Riksrevisionens bearbetning av Sida, *Aggregerad statistik om kärnstöd och multi-bi-stöd, statistiskt underlag inkommet per mejl 2021-06-23*. Uppgifter om biståndsramen från prop. 2015/16:1 UO 7, s. 12; prop. 2017/18:1 UO 7, s. 13; prop. 2019/20:1 UO 7, s. 12.

⁵⁹ Mejl från Sida, 2021-06-23; Riksrevisionens bearbetning av Sida, *Aggregerad statistik om kärnstöd och multi-bi-stöd, statistiskt underlag inkommet per mejl 2021-06-23*. Enligt Sida härrör de senaste årens ökning av multi-bi-stöd till två faktorer: 1) svenska biståndsvolymer ökade till följd av en positiv ekonomisk tillväxt. 2) Sidas stöd till konflikt- eller konfliktdrabbade kontexter har ökat. Sida är beroende av multilaterala organisationer för att genomföra bistånd i dessa kontexter, eftersom Sida/Sverige inte har någon egen närvaro där. Sidas multi-bi-stöd minskade 2015–2016, i samband med att regeringen styrde om biståndet till att hantera kostnader för flyktingmottagande i Sverige. Se mejl från Sida, 2021-06-23.

Figur 1 Regeringsbeslutade kärnstöd och Sidabeslutade multi-bi-stöd 2014–2019 (utbetalade stöd inom långsiktigt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd)

Miljarder SEK



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Sida, Aggregerad statistik om kärnstöd och multi-bi-stöd, 2021-06-23.

2.3 UD och Sida hanterar olika delar av Sveriges multilaterala engagemang

Generellt ligger ansvaret för multilateralt utvecklingssamarbete på regeringen och Regeringskansliet, och för bilateralt utvecklingssamarbete på Sida, men Sida har även uppgifter i det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Sammanfattningsvis ansvarar regeringen för medlemskapet i de multilaterala organisationerna och för att lägga fast svensk policy.⁶⁰ Inom Regeringskansliet ansvarar UD för majoriteten av kärnstöden, Sveriges rapportering av samtliga kärnstöd till OECD-DAC samt system- och reformfrågor relaterade till multilateralt utvecklingssamarbete.⁶¹ UD, eller det departement som ansvarar för samarbetet med en specifik organisation,⁶² ansvarar för att driva Sveriges relationer med organisationen, till exempel genom att representera Sverige i

⁶⁰ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 10.

⁶¹ Det framgår av multistrategin att det departement som är huvudman för en organisation ansvarar för bland annat förberedelser, genomförande och uppföljning av styrelsemöten. Se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 11.

⁶² T.ex. ansvarar Miljödepartementet för kärnstödet till FN:s miljöprogram, se bilaga till beslut nummer 7, protokoll vid regeringssammanträde M2019/02153/1.

styrelser.⁶³ Sida hanterar multi-bi-stöd, administrerar utbetalningar av kärnstöd och multi-bi-stöd, samt delar med sig av sin expertkompetens till Regeringskansliet.⁶⁴

2.3.1 Regeringen fattar beslut om kärnstöd

Riksdagen fattar beslut om anslagsnivåer för det internationella utvecklingssamarbetet utifrån det förslag som regeringen lägger fram i sin budgetproposition. Där informerar regeringen också om den indikativa fördelningen av de tio största kärnstöden.⁶⁵ Regeringen fattar sedan beslut om nivåerna på kärnstöd till respektive multilateral organisation i sitt regleringsbrev till Sida, eller i separata regleringsbeslut.⁶⁶ Detta är en förändring sedan Riksrevisionens granskning 2014. Fram till augusti 2015 fattade UD beslut om kärnstöd.⁶⁷

Sida ansvarar för utbetalningar, vissa administrativa kontrollmoment i bidragshanteringen, återbetalningar, återkrav och en effektiv valutahantering när det gäller kärnstöd.⁶⁸ Regeringens regleringsbrev till Sida innehåller därför information om vilka multilaterala organisationer regleringsbeslutet gäller och vilket högsta belopp i kronor som kan betalas ut.⁶⁹ Regeringen fattar också särskilda villkorsbeslut som anger villkoren för utbetalning av stöd till multilaterala organisationer.⁷⁰ Avtalen mellan Sverige och de multilaterala organisationerna styr inte resurserna mot ett specifikt ändamål. Däremot framgår det av avtalen att medlen ska användas för att genomföra organisationens strategiska plan. Därutöver reglerar avtalen bland annat uppföljning, utvärdering,

⁶³ Bilaga till regleringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 11.

⁶⁴ *Ibid*, s. 6 och 10; 3 och 4 §§ förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida); prop. 2019/20:1 UO 7, s. 7, 17 och 14.

⁶⁵ Prop. 2016/17:1, s. 56; prop. 2017/18:1, s. 59; UD, *Utvärderingsrapport om åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer*, 2017, s. 2–3; mejl från UD, 2020-05-15. I budgetpropositionen för 2019 utgick avsnittet om Politikens inriktning och beskrivning av indikativ fördelning med anledning av att propositionen lämnades av en övergångsregering. Se UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer*, 2021.

⁶⁶ Regleringsbeslut UD2019/03933/IU, UD2019/09543/IU, UD2019/18963/PLAN (delvis) m.fl.; UD, *UD:s vägledning för bidrag*, 2016, s. 10–11. Av Sidas regleringsbrev framgår det vilka stöd som får utbetalas, och till vilken organisation, efter rekvisition, se t.ex. regleringsbeslut UD2019/03933/IU, UD2019/09543/IU, UD2019/18963/PLAN (delvis) m.fl.

⁶⁷ Se UD, *Utvärderingsrapport om åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer*, 2017, s. 2–3.

⁶⁸ Se 3 § förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Sidas hantering av regleringsbeslutade kärnstöd ingår inte i granskningen.

⁶⁹ Se t.ex. regleringsbeslut UD2019/03933/IU, UD2019/09543/IU, UD2019/18963/PLAN (delvis) m.fl., s. 9–13.

⁷⁰ Protokoll vid regeringssammanträde UD2017/14031/IU; utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde UD2018/19347/IU; utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde UD2019/18463/IU.

revision, återrapportering till Sverige som givare och hantering av oegentligheter.⁷¹ Regeringen ställer dock i allmänhet inga andra villkor för användningen av kärnstöden än att de ska användas för att genomföra organisationens strategiska plan.⁷²

2.3.2 UD bereder och följer upp regeringsbeslutade kärnstöd

Regeringen har gett UD flera uppgifter i hanteringen av stöd till multilaterala organisationer. Bland annat ska UD bereda och följa upp regeringsbeslutade kärnstöd.⁷³

UD:s hantering av stöd till multilaterala organisationer

Liksom andra departement har UD i uppgift att ta fram underlag inför att regeringen ska fatta beslut om kärnstöd och organisationsstrategier.⁷⁴ Regeringen har därutöver gett UD flera uppgifter i det multilaterala utvecklingssamarbetet.⁷⁵ Till UD:s uppgifter hör att:

- göra organisationsbedömningar och ta fram organisationsspecifika strategier som regeringen sedan fattar beslut om, samt ta fram underlag inför att regeringen ska fatta beslut om kärnstöd
- följa upp organisationsstrategier och kärnstöd
- utarbeta styrdokument som vägledningar och mallar
- förbereda, genomföra och följa upp styrelsemöten med organisationerna
- föra policydialog med organisationerna i form av påverkansarbete
- samordna instruktioner och inhämta synpunkter från bland annat Sida
- anordna multisamråd och organisationssamråd.⁷⁶

UD hanterar, förutom kärnstöden, även bilaterala insatser till multilaterala organisationer. Dessa insatser ryms inom anslagspost 33 och ingår inte i granskningen.

⁷¹ UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer*, 2021.

⁷² Regeringen beslutar om villkor i två särskilda regeringsbeslut: "villkorsbeslutet" (Villkor för utbetalning av stöd till multilaterala och internationella organisationer, utvecklingsbanker och fonder 20XX) och "strategikappan" (Villkor för användning av medel budgetåret 20XX under anslag 1:1 Biståndsverksamhet, anslagsposterna 30, 31 och 33 inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd). I villkorsbeslutet tydliggör regeringen vilka villkor som gäller för de stöd som återfinns i Sidas regleringsbrev. I strategikappan tydliggör regeringen att Sida disponerar medel inom anslagspost 30, 31 och 33 och att Regeringskansliet får ingå överenskommelser om de svenska bidragens inriktning och därtill relaterade insatser samt ingå fleråriga avtal som medför utgifter under framtida budgetår, se t.ex. utdrag från protokoll vid regeringssammanträde UD2017/03722/IU.

⁷³ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN.

⁷⁴ Regeringskansliets beredning av regeringsärenden regleras i 7 kap. 1–5 §§ regeringsformen (RF) samt i 1 och 14–17 §§ förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁷⁵ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 10–11.

⁷⁶ *Ibid*; UD, *Utrikesdepartementets vägledning för bidrag*, 2016, s. 15.

UD:s beredning av regeringsbeslut som rör kärnstöd

Det är framför allt två regeringsbeslut som är av betydelse för regeringens kärnstöd till av UD prioriterade organisationer: beslut om organisationsstrategier och beslut om kärnstöd. Regeringen fattar beslut om kärnstöd, och nivåerna på kärnstöden, i Sidas regleringsbrev eller i separata regeringsbeslut.⁷⁷ UD ansvarar för att bereda dessa beslut och i detta arbete ingår att ta fram beslutsunderlag.⁷⁸

I rutan nedan sammanfattas momenten i UD:s beredning av beslut om organisationsstrategier och kärnstöd.

Moment i UD:s beredning av beslut om organisationsstrategier och kärnstöd

1. UD identifierar organisationen som prioriterad: För att fokusera det svenska engagemanget i multilaterala organisationer ska UD identifiera vilka organisationer som är prioriterade inom Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Prioriteringen ska baseras på organisationens relevans och effektivitet, samt storleken på det samlade svenska stödet. Prioriteringen ska stämmas av med ansvarigt statsråd. Samtliga fallstudier i granskningen berör organisationer som har varit prioriterade under den granskade perioden.

2. UD tar fram en organisationsbedömning inför beslut om organisationsstrategi: För organisationer som UD har identifierat som prioriterade ska UD göra en organisationsbedömning. Organisationsbedömningen utgör det huvudsakliga underlaget för en organisationsstrategi och ska tas fram som del av beredningen av nya strategier. Organisationsbedömningen ska bestå av bedömningar av organisationens uppnådda resultat, relevans samt interna och externa effektivitet.

3. Regeringen fattar beslut om organisationsstrategi: En organisationsstrategi ska ge operativ vägledning för styrning och påverkan. Den ska också fokusera, prioritera och avgränsa det svenska engagemanget samt stärka samstämmigheten och kvaliteten i det svenska agerandet gentemot organisationen. I en organisationsstrategi ska den multilaterala organisationens mål anges, liksom hur målen relaterar till det övergripande målet för Sveriges internationella bistånd. UD tar fram organisationsstrategier som regeringen sedan fattar beslut om. Strategierna gäller vanligtvis tre till fem år.

4. UD tar fram en underlagspromemoria inför beslut om kärnstöd: För att genomföra en organisationsstrategi ger regeringen bland annat kärnstöd till organisationen i fråga. Inför att regeringen ska fatta beslut om kärnstöd tar UD fram en underlagspromemoria. I den ska UD beskriva organisationens mål och resultat samt Sveriges förhållande till, och påverkan på, organisationen. Promemorian ska belysa styrkor och svagheter förknippade med kärnstödet, samt ge en motivering till den föreslagna kärnstödsnivån.

5. Regeringen fattar beslut om kärnstöd: Regeringen fattar beslut om nivåerna på kärnstöd till respektive multilateral organisation i regleringsbrev till Sida, eller i separata regeringsbeslut.

Källa: Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 17–18; UD, Utrikesdepartementets vägledning för bidrag, 2016, s. 8–9, 14–16.

⁷⁷ Se regeringsbeslut UD2019/03933/IU, UD2019/09543/IU, UD2019/18963/PLAN (delvis) m.fl.; UD, UD:s vägledning för bidrag, 2016, s. 10–11 (ang. separata regeringsbeslut).

⁷⁸ Se 1 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Ansvaret för hanteringen av kärnstöd och relationerna till en viss organisation ligger på ett departement eller en enhet. Handläggare, bland annat den handläggare som kallas "organisationsansvarig handläggare", och chefer arbetar nära varandra. Frågor av större vikt stäms av med den politiska ledningen.⁷⁹

Den organisationsansvariga handläggaren samordnar frågor med koppling till en organisation. Handläggaren samordnar och håller ihop den övergripande relationen med organisationen samt relationen mellan UD och andra svenska aktörer, till exempel Sida, Sveriges FN-representationer och utlandsmyndigheter. Handläggarna är vanligtvis generalister som i normalfallet byts ut vart tredje till vart femte år.⁸⁰ När arbetsuppgifter ska lämnas över till en ny handläggare ska överlämnande handläggare bland annat skriva ett överlämningsdokument till sin efterträdare.⁸¹

Skillnader i UD:s beredning beroende på typ av organisation och avtal

UD:s hantering av kärnstöd skiljer sig något åt beroende på vilken slags multilateral organisation det handlar om, till exempel om det är en utvecklingsbank, en fond eller en FN-organisation. En skillnad rör hur förhandlingarna med organisationen går till. För utvecklingsbanker och utvecklingsfonder sker förhandlingen genom påfyllnadsförhandlingar tillsammans med andra givare.⁸² För de FN-organisationer som ingår i vårt urval beslutar den svenska regeringen ensidigt om nivåerna på stöden.⁸³

Det finns också skillnader i hur UD hanterar kärnstöd beroende på om det rör sig om ett- eller fleråriga stöd. Regeringen behöver ett bemyndigande från riksdagen om att ingå fleråriga avtal, eftersom det rör sig om avtal som inte enbart belastar det aktuella årets budget. Ett sådant bemyndigande måste finnas på plats ett år innan fleråriga avtal sluts. Därför börjar processen med att bereda fleråriga avtal ett år i förväg, till skillnad från ettåriga avtal som kan inledas samma år som avtalet ska ingås.⁸⁴

⁷⁹ UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer*, 2021.

⁸⁰ Mejl från UD, 2021-09-20.

⁸¹ UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer*, 2021; mejl från UD, 2021-09-20; UD, *Vägledning för överlämningar i samband med byte av tjänst i utrikesförvaltningen*, 2018 (rev. 2021).

⁸² Intervju med HU, GFATM, 2021-02-18; CU och HU, IFAD, 2021-02-23; CU och HU, VBG, 2021-02-24.

⁸³ UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer*, 2021; intervju med HU, UNDP, 2021-02-17; HU, UNFPA, 2021-02-15, HU, GFATM, 2021-02-18. När de första fleråriga avtalen skrevs med UNDP och UNFPA 2018 fick UNFPA ett fyraårigt avtal 2018, medan UNDP fick ett tvåårigt, se intervju med CU, 2021-03-11.

⁸⁴ UD, *Utrikesdepartementets vägledning för bidrag*, 2016, s.16; intervju med 3CU och HU, 2021-05-07.

2.3.3 Sida bereder, beslutar och följer upp multi-bi-insatser

Multi-bi-insatser är de stöd inom det bilaterala biståndet som Sida ger till multilaterala organisationer. Till skillnad från kärnstöden är multi-bi-insatser öronmärkta för att användas i ett specifikt land, inom ett tematiskt område, eller för genomförandet av ett visst program.⁸⁵ Det är Sida som bereder, beslutar, betalar ut och följer upp multi-bi-insatser.⁸⁶ Sidas ledning ansvarar inför regeringen för att myndighetens uppdrag genomförs effektivt.⁸⁷

Allt Sidas bistånd genomförs i form av insatser och Sida har en regel för hantering av biståndsinsatser. Regeln anger att insatshantering ska ske i fyra steg:

1. planera beredning av insats
2. bereda, besluta och avtala om stöd till insats
3. följa upp insats
4. avsluta insats.⁸⁸

Insatshanteringsregeln operationaliseras i Sidas insatshanteringssystem Trac. Till Trac finns en rad hjälptexter, bland annat för samarbeten med multilaterala organisationer, som ska underlätta handläggningen av insatser. När handläggare lägger in information i Trac genereras promemorian ”Beredning av insats”, som utgör underlag inför att Sida ska besluta om en insats.⁸⁹ Vi refererar hädanefter till ”Beredning av insats” som ”beredning”.⁹⁰

Sidas personal på huvudkontoret i Stockholm och vid utlandsmyndigheter hanterar Sidas insatser. Beslut om insatser kan fattas på Sida i Stockholm eller på utlandsmyndigheter.⁹¹ Varje utlandsmyndighet är en egen myndighet, och Sidas utsända personal är formellt en del av utlandsmyndighetens organisation. Att Sida sänder ut personal kräver delegering av medel och uppdrag via ambassadörer, som är en del av Regeringskansliet.⁹² På Sida i Stockholm finns personer som har

⁸⁵ Prop. 2019/20:1 UO 7, s. 17.

⁸⁶ Se Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019.

⁸⁷ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁸⁸ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2016; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019. Under den granskade perioden har mindre förändringar skett när det gäller innehållet i de olika stegen, men stegen i sig är ungefär de samma. I insatsregeln från 2016 nämndes t.ex. inte beslut i det andra steget och det tredje steget innehöll, utöver uppföljning, en skrivning om resultatstyrning.

⁸⁹ Se Sida, *Trac hjälptexts*, 2019, s. 10, 12, 21, 23, 60–61.

⁹⁰ Beredningen föregås av en beredningsplan där Sida dokumenterar hur beredningen av en insats ska genomföras, se Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019, § 1.2. Vi har inte analyserat beredningsplanerna då vi framför allt betraktar dem som ett planeringsverktyg.

⁹¹ Se intervju med FS, UNDP, 2021-02-25; FS, UNDP, 2021-02-25; HS, VBG, 2021-04-26; HS, UNFPA, 2021-04-30; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019, s. 2; Sida, *Trac hjälptexts*, 2019, s. 95–96; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2016, s. 4. Vem som fattar beslut beror bland annat på insatsens finansiella storlek.

⁹² ESV och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, 2020, s. 15.

i uppdrag att samordna, underhålla och utveckla myndighetens relationer med de multilaterala organisationer som Sverige och Sida prioriterar. Dessa personer kallas multifokalpunkter, härefter refererade till som "fokalpunkter".⁹³

Sida sluter ett avtal för varje insats med en multilateral organisation. Avtalen bygger i regel på avtalsmallar, så kallad multimallar. Sida förhandlar fram mallarna med den multilaterala organisationen, i vissa fall tillsammans med andra givare.⁹⁴ Multimallarna innehåller standardvillkor och ska användas som insatsavtal när det är tillämpligt.⁹⁵

2.3.4 UD och Sida ska samråda med varandra

Regeringen och Sida ska eftersträva ett samstämmigt agerande gentemot de multilaterala organisationerna. Stöden ska utformas så att de ger organisationerna tydliga och entydiga signaler.⁹⁶ I regeringens riktlinjer för strategier framgår vidare att det "stöd som förmedlas av Sida och andra myndigheter genom multilaterala organisationer, det så kallade multi-bi-stödet, ska stå i samklang med svenska prioriteringar och förhållningssätt visavi de multilaterala organisationerna".⁹⁷

Regeringen specificerar i multistrategin och riktlinjerna för strategier att Regeringskansliet och Sida ska samråda med varandra, det vill säga föra en regelbunden formell dialog, för att åstadkomma ett samstämmigt agerande.⁹⁸ UD ska ta initiativ till två typer av samråd: organisationssamråd, som gäller respektive organisation, och multisamråd, som gäller hela det multilaterala samarbetet. Därutöver ska Sida samråda med Regeringskansliet inför beslut om vissa stöd, enligt den samrådsrutin som Sida ska följa inför beredning och beslut om multi-bi-insatser.⁹⁹ Regeringskansliet och Sida ska också föra en löpande informell dialog.¹⁰⁰

⁹³ Sida, *Reviderat beslut för Sidas arbete med multifokalpunkter*, 2017.

⁹⁴ Intervjuer med FS, UNDP, 2021-02-25; FS, VBG, 2021-02-11; FS, UNFPA, 2021-03-08.

⁹⁵ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018, § 2.8.2; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019, § 2.8.2. Arbetet med att förhandla fram multimallar inleddes 2018.

⁹⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 5–6, 9–12; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 20.

⁹⁷ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 6.

⁹⁸ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

⁹⁹ Regeringskansliet och Sida, *Samrådsrutin inför beredning och beslut om Sida-finansierade biståndsinsatser genom multilaterala organisationer (s k multi-bi stöd) i linje med Strategin för multilateral utvecklingspolitik (beslutad av regeringen i december 2017)*, 2018.

¹⁰⁰ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 6, 7 och 10–11; Regeringskansliet och Sida, *Samrådsrutin inför beredning och beslut om Sida-finansierade biståndsinsatser genom multilaterala organisationer (s k multi-bi stöd) i linje med Strategin för multilateral utvecklingspolitik (beslutad av regeringen i december 2017)*, 2018.

3 Regeringens och UD:s hantering av kärnstöd

Detta kapitel syftar till att besvara granskningens första delfråga om huruvida regeringens beslut om kärnstöd, och tillhörande underlag, är väl underbyggda samt om UD följer upp kärnstöden till multilaterala organisationer på ett ändamålsenligt sätt. Sammanfattningsvis visar granskningen att det finns vissa brister i underlagen till regeringens beslut och i UD:s uppföljning av regeringsbeslutade organisationsstrategier och kärnstöd. Några centrala iakttagelser från kapitlet är följande:

- Det finns inga uttalade mål i regeringens multistrategi eller i organisationsstrategier. Regeringen beskriver inte heller hur dessa strategier förhåller sig till varandra.
- UD:s underlag till organisationsstrategier innehåller många indikatorer, utan inbördes prioritering, och det är oklart hur UD väger in organisationernas svagheter i bedömningarna.
- UD:s arbete med underlag till beslut om kärnstöd förefaller omfattande, men det är oklart hur UD landar i föreslagna kärnstödsnivåer.
- UD gör inga riskanalyser i termer av analyser av sannolikheten för att en risk inträffar, eller vad konsekvenserna blir om de inträffar, i beslut eller tillhörande underlag som rör kärnstöd.
- UD gör ingen samlad uppföljning av enskilda kärnstöd eller organisationsstrategier.

Våra bedömningar grundar sig på flera operationaliserade bedömningsgrunder (se avsnitt 1.3). Dessa består i korthet av att en motivering till att ge kärnstöd, samt risker och övriga avgörande omständigheter som berör kärnstödet, bör framgå av beslut eller tillhörande underlag. En annan bedömningsgrund är att UD löpande och kontinuerligt bör följa upp stödet. Uppföljningen bör också dokumenteras.

3.1 Regeringen formulerar sig inte i termer av mål i strategier som styr UD:s hantering av kärnstöd

Regeringen styr UD:s arbete med svenskt bistånd genom bland annat regeringsbeslutade strategier (se kapitel 2).¹⁰¹ Multistrategin och organisationsstrategier är centrala för regeringens styrning av UD:s arbete med kärnstöd till multilaterala organisationer.

¹⁰¹ Eftersom vi har avgränsat den här granskningen till att enbart handla om UD:s hantering av multilaterala organisationer, refererar vi här enbart till UD när vi beskriver hur regeringen styr Regeringskansliet.

I strategierna ska regeringen ange mål för det svenska utvecklingssamarbetet. Det vill säga vad Sverige ska uppnå med samarbetet under en angiven period. Målen ska vara uppföljningsbara och resultaten ska användas för beslutsfattande, lärande, ansvarsutkrävande samt för att säkerställa transparens gentemot allmänheten.¹⁰² Tematiska och geografiska strategier ska innehålla ett syfte och ett begränsat antal delmål.¹⁰³ Organisationsstrategier ska ange organisationens egna mål och en beskrivning av hur de relaterar till det övergripande målet för svenskt bistånd. Därutöver ska organisationsstrategierna innehålla mål för det svenska påverkansarbetet när det gäller organisationens verksamhet och interna arbetssätt.¹⁰⁴

Multistrategin är styrande för UD:s samarbete med multilaterala organisationer. Enligt UD är multistrategin ett dokument som framför allt ska ange bevekelsegrunder, former och principer för det multilaterala biståndet. Multistrategin ska, enligt UD, operationaliseras i organisationsstrategier.¹⁰⁵ Strategins övergripande syfte ska vara "att få ett så effektivt genomslag som möjligt för svenska utrikespolitiska mål och samtidigt stödja andra utrikes- och sakpolitiska målsättningar".¹⁰⁶ Avsikten med strategin uttrycks därmed som ett syfte, och inte i termer av mål för den multilaterala utvecklingspolitiken, eller vad regeringen förväntar sig att uppnå med svenskt stöd till multilaterala organisationer.¹⁰⁷ Att strategin ska realiseras genom organisationsstrategier framgår inte av multistrategin eller av riktlinjer för strategier.¹⁰⁸ Det framgår inte heller av organisationsstrategierna.¹⁰⁹ Av flera organisationsstrategier framgår däremot att de ska utgå från multistrategin¹¹⁰ eller att multistrategin ska ange ramarna för metodiken i organisationsstrategin.¹¹¹

Enligt UD ska organisationsstrategierna ha samma mål som de multilaterala organisationerna har för sin verksamhet. Detta eftersom svenskt stöd ges i syfte att

¹⁰² Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1 och 4. Mellan 2013 och 2017 skulle samtliga strategier som styrde svensk utvecklingspolitik ange vilka resultat det svenska biståndet förväntades bidra till under en viss period, se bilaga till regeringsbeslut UF2013/41712/UD/USTYR, s. 1.

¹⁰³ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 10.

¹⁰⁴ Ibid, s. 18.

¹⁰⁵ UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet "Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer"*, 2021.

¹⁰⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 2.

¹⁰⁷ Se ibid.

¹⁰⁸ Se ibid; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

¹⁰⁹ Se bilaga till regeringsbeslut UD2016/01033/MU; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11032/FN; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11034/FN; bilaga till regeringsbeslut UF2014/52305/UD/MU; protokoll vid regeringssammanträde UD2016/01035/MU; protokoll vid regeringssammanträde UD2019/04041/FN. Se även protokoll vid regeringssammanträde UD2016/21866/FN; protokoll vid regeringssammanträde UD2018/04634/FN; protokoll vid regeringssammanträde UD2018/21189/FN.

¹¹⁰ Bilaga till regeringsbeslut UD2016/01033/MU, s. 2; bilaga till regeringsbeslut UD2016/01035/MU, s. 1.

¹¹¹ Bilaga till regeringsbeslut UD2019/04041/FN, s. 2; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11034/FN, s. 1; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11032/FN, s. 1.

bidra till organisationens mål.¹¹² I flera organisationsstrategier beskriver regeringen organisationernas mål och hur dessa relaterar till det övergripande svenska biståndsmålet, tematiska prioriteringar eller motsvarande för svenskt bistånd.¹¹³ Det framgår dock inte av organisationsstrategierna att de har samma mål som de multilaterala organisationerna.¹¹⁴

Av organisationsstrategierna framgår vilka framtida önskvärda tillstånd som Sverige ska verka för.¹¹⁵ Detta är, enligt UD, detsamma som mål för det svenska påverkansarbetet.¹¹⁶ I strategierna framgår också vilka områden Sverige ska prioritera i sitt påverkansarbete gentemot organisationen.¹¹⁷ Dessa skrivningar är dock inte formulerade i termer av mål.¹¹⁸

I underlagspromemoriorna till regeringens beslut om kärnstöd framgår det att kärnstödet ges till organisationer vars arbete bidrar till att nå det övergripande målet med svenskt bistånd.¹¹⁹ I en underlagspromemoria anger UD vilken målsättning de har för kärnstödet till organisationen,¹²⁰ men i övriga promemorior saknas konkreta mål.

3.2 Oklart hur UD väger in organisationens svagheter i regeringens beslut om organisationsstrategi

UD:s underlag till regeringens beslut om organisationsstrategier innehåller bedömningar av många olika indikatorer. Detta medför att det är svårt att få en överblick över vilka indikatorer, om några, som är särskilt viktiga för

¹¹² UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet "Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer"*, 2021.

¹¹³ Bilaga till regeringsbeslut UF2014/52305/UD/MU, s. 2; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11034/FN, s. 4; bilaga till regeringsbeslut UD2016/01035/MU, s. 2–3. Se även protokoll vid regeringssammanträde UD2016/21866/FN; protokoll vid regeringssammanträde UD2018/04634/FN; protokoll vid regeringssammanträde UD2018/21189/FN.

¹¹⁴ Se bilaga till regeringsbeslut UD2016/01033/MU; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11032/FN; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11034/FN; bilaga till regeringsbeslut UF2014/52305/UD/MU; protokoll vid regeringssammanträde UD2016/01035/MU; protokoll vid regeringssammanträde UD2019/04041/FN. Se även protokoll vid regeringssammanträde UD2016/21866/FN; protokoll vid regeringssammanträde UD2018/04634/FN; protokoll vid regeringssammanträde UD2018/21189/FN.

¹¹⁵ Ibid; UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet "Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer"*, 2021.

¹¹⁶ UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet "Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer"*, 2021.

¹¹⁷ Bilaga till regeringsbeslut UD2016/01033/MU; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11032/FN; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11034/FN; bilaga till regeringsbeslut UF2014/52305/UD/MU; protokoll vid regeringssammanträde UD2016/01035/MU; protokoll vid regeringssammanträde UD2019/04041/FN. Se även protokoll vid regeringssammanträde UD2016/21866/FN; protokoll vid regeringssammanträde UD2018/04634/FN; protokoll vid regeringssammanträde UD2018/21189/FN.

¹¹⁸ Jmf. ibid.

¹¹⁹ Samtliga underlagspromemorior (UD, Underlagspromemoria).

¹²⁰ UD, Underlagspromemoria: VBG/IBRD 2019, s. 6.

bedömningen av en specifik organisation. Enligt Riksrevisionen ställer det stora antalet indikatorer extra krav på tydlighet när det gäller hur handläggare på UD ska göra enskilda bedömningar och sedan väga samman dem. Genom att lägga mindre fokus på organisationernas svagheter än styrkor ger de underlag som Riksrevisionen har granskat en företrädelsetvis positiv bild av organisationerna.

3.2.1 UD:s organisationsbedömningar är centrala underlag till regeringens beslut om organisationsstrategier

Organisationsstrategier ska, som vi nämnt tidigare, styra samarbetet med prioriterade multilaterala organisationer. Det huvudsakliga underlaget för regeringens beslut om en organisationsstrategi är en organisationsbedömning som UD tar fram. En organisationsbedömning är en bedömning av organisationens uppnådda resultat, relevans och effektivitet.¹²¹

Multilateral organisations performance assessment network (MOPAN) är ett nätverk av givare som genomför gemensamma bedömningar av multilaterala organisationer.¹²² Dessa bedömningar utgör centrala underlag till UD:s organisationsbedömningar. UD ska dock komplettera uppgifterna från MOPAN med en bedömning av organisationens relevans i förhållande till svenska utvecklingspolitiska mål.¹²³ Även rapporter från andra givare och organisationen i fråga kan utgöra underlag till organisationsbedömningar.¹²⁴

Utöver att ta fram en organisationsbedömning ska UD under beredningen av en organisationsstrategi hålla konsultationer med relevanta aktörer, däribland andra departement, Sida och utlandsmyndigheter.¹²⁵

3.2.2 UD:s organisationsbedömningar innehåller många indikatorer utan inbördes prioritering

UD:s organisationsbedömningar innehåller ett stort antal indikatorer indelade i olika områden. Till exempel innehåller den senaste organisationsbedömningen vi

¹²¹ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 17. Sammanlagt har UD tagit fram åtta organisationsbedömningar under åren 2017–2019 för de organisationer som ingår i vårt urval. För mer information om vilka dokument som granskats, se bilaga 1.

¹²² Se MOPAN, "Mission Statement", hämtad 2021-06-07; IFAD, "About us", hämtad 2021-01-21; United Nations "Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others", hämtad 2021-01-22.

¹²³ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 17–18.

¹²⁴ UD, *Organisationsbedömning av multilaterala organisationer – vägledning för genomförande*, u.d., rev. 2017.

¹²⁵ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU; UD, *UD:s vägledning för bidrag*, 2016, s.18.

har granskat 95 olika indikatorer.¹²⁶ UD gör bedömningar av indikatorerna utifrån en fyrgradig skala¹²⁷ och kommenterar bedömningarna i löptext.¹²⁸

UD tar inte upp samtliga indikatorer, eller områden, i organisationsbedömningarnas sammanfattande bedömningar. Det framgår inte heller av organisationsbedömningarna om UD anser att vissa indikatorer, eller områden, är särskilt viktiga för att bedöma en specifik organisations relevans och effektivitet.¹²⁹ Det är därmed inte tydligt på vilka grunder UD landar i den helhetsbild av organisationen som organisationsbedömningen ska utgöra när den används som beslutsunderlag.

I några organisationsbedömningar finns kortfattade instruktioner om att samtliga indikatorer är relevanta för bedömning av organisationens effektivitet, samt att varje organisation sannolikt inte är relevant inom alla områden som indikatorerna berör.¹³⁰ Det framgår dock varken av instruktionerna eller organisationsbedömningarna vilka områden UD bör bedöma som relevanta för att en organisation ska få kärnstöd.¹³¹

3.2.3 Oklart hur UD väger in organisationernas svagheter i organisationsbedömningar

UD fokuserar i högre grad på organisationernas styrkor än på deras svagheter i organisationsbedömningarna. Det medför att organisationsbedömningarna förhåller sig företrädevis positivt till organisationen. I de organisationsbedömningar där UD väger in svagheter är beskrivningarna av dem kortfattade, allmänt hållna och speglar inte alla svagheter som UD tar upp i bedömningar av enskilda indikatorer.¹³² Det framgår inte heller hur allvarliga svagheterna är och det går inte att utläsa någon systematik i hur UD identifierar dem i organisationsbedömningarna (se också avsnitt 3.4 om risker).¹³³

¹²⁶ Den senaste bedömningen i vårt urval är UD, Organisationsbedömning: VBG 2019/2020. Vägledningen från 2016 innehåller 69 indikatorer, se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU och UD, *UD:s vägledning för bidrag*, 2016, s.18, medan den från 2017 innehåller 76 indikatorer, se UD, *Organisationsbedömning av multilaterala organisationer – vägledning för genomförande*, 2017.

¹²⁷ Se t.ex. UD Organisationsbedömningar: GFATM 2018; VBG 2019/2020; UD, *Organisationsbedömning av multilaterala organisationer – vägledning för genomförande*, 2017.

¹²⁸ Samtliga organisationsbedömningar (UD, Organisationsbedömning). Se också UD, *Organisationsbedömning av multilaterala organisationer – vägledning för genomförande*, 2017.

¹²⁹ Samtliga organisationsbedömningar (UD, Organisationsbedömning). Organisationsbedömningarna avslutas med en sammanfattning av bedömningarna, beskrivningar av trender och tendenser samt utgångspunkter för påverkan och policydialog, se Samtliga organisationsbedömningar (UD, Organisationsbedömning). Se också UD, *Organisationsbedömning av multilaterala organisationer – vägledning för genomförande*, 2017.

¹³⁰ Se t.ex. UD, Organisationsbedömningar: GFATM 2014; IFAD 2014, s. 2–3; UNDP 2014, 2–3.

¹³¹ Samtliga organisationsbedömningar (UD, Organisationsbedömning).

¹³² Jmf. UD, Organisationsbedömningar: GFATM 2014; GFATM 2018; IFAD 2014; UNDP 2014; VBG 2015; IFAD 2019, s. 28; UNFPA 2015, s. 19; VBG 2019/2020, s. 33.

¹³³ Samtliga organisationsbedömningar (UD, Organisationsbedömning).

3.3 UD:s arbete med beslutsunderlag är omfattande, men har flera svagheter

Regeringen ger kärnstöd som en del av att genomföra organisationsstrategierna. Inför att regeringen ska fatta beslut om kärnstöd ska UD ta fram en underlagspromemoria. Den utgör det huvudsakliga underlaget till regeringens beslut om kärnstöd.¹³⁴ UD utför ett omfattande arbete med att ta fram underlagspromemorior, men arbetet har också svagheter. I underlagspromemorierna ska UD ge förslag på kärnstödsnivåer, men det framgår inte tydligt av underlagen hur UD landar i dessa nivåer. Hur UD relaterar en underlagspromemoria till relevant organisationsstrategi varierar.

3.3.1 UD:s arbete med att ta fram underlag till regeringens beslut om enskilda kärnstöd är omfattande

Många aktörer är involverade i arbetet med att ta fram en underlagspromemoria, bland annat från Sida och genom Regeringskansliets gemensamberedning.¹³⁵ Underlagen bygger också ofta på ett flertal internt och externt framtagna dokument, som organisationsbedömningar, anteckningar från styrelsemöten samt rapporter från MOPAN, organisationen i fråga och andra givare.¹³⁶

3.3.2 Otydligt hur UD landar i föreslagna kärnstödsnivåer

I underlagspromemorior ger UD förslag på kärnstödsnivåer.¹³⁷ Förslagen ska baseras på uppföljningar och bedömningar av förändringar i organisationens relevans och effektivitet.¹³⁸ I ett par underlagspromemorior finns ett avsnitt med en ”motivering av bidragets storlek”. Där beskriver UD varför de föreslår en viss nivå på kärnstödet.¹³⁹ I de flesta fall går det dock inte att utläsa av promemorierna hur UD landar i de föreslagna kärnstödsnivåerna.¹⁴⁰

¹³⁴ Samtliga underlagspromemorior (UD, Underlagspromemoria). Underlagspromemorior har tagits fram årligen för GFATM, UNDP och UNFPA, men inte för VBG och IFAD. Från och med 2021 ska underlagspromemorior för samtliga organisationer som Sverige sluter fleråriga kärnstödsavtal med endast tas fram inför en ny avtalsperiod, se intervju med CU, 2021-03-11.

¹³⁵ Intervju med HU, UNDP, 2021-02-17; HU, UNFPA, 2021-02-15; HU, GFATM, 2021-02-18; CU och HU, IFAD, 2021-02-23; CU, 2021-03-11.

¹³⁶ Samtliga underlagspromemorior (UD, Underlagspromemoria); intervju med HU, GFATM, 2021-02-18; CU och HU, IFAD, 2021-02-23; HU, UNDP, 2021-02-17; CU och HU, VBG, 2021-02-24; CU, 2021-03-11.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Bilaga till regeringsbeslut 2017/21055/FN, s. 4.

¹³⁹ UD, Underlagspromemorior: IFAD 11, s. 6–7; VBG/IDA 18, s. 9–10.

¹⁴⁰ Jmf. UD, Underlagspromemoria: GFATM 2016; GFATM 2017; GFATM 2018; VBG/IBRD 2019; IFAD 10, 2015; IFAD 10, 2016; UNDP 2016; UNDP 2017; UNDP 2018; UNFPA 2018; UNFPA 2019.

Enligt multistrategin ska den föreslagna kärnstödsnivån baseras på en bedömning av relevans och effektivitet enligt följande riktmärken:¹⁴¹

- Relevant och höjd effektivitet = ökat stöd, icke öronmärkt.
- Relevant och hög effektivitet = oförändrat eller ökat stöd, icke öronmärkt.
- Relevant men låg effektivitet = minskat stöd, på sikt eventuell utfasning.
- Icke relevant = minskat stöd, på sikt utfasning.

Ingen underlagspromemoria innehåller dock någon beskrivning av hur organisationernas relevans och effektivitet eventuellt har förändrats utifrån ovanstående riktmärken.¹⁴² Intervjupersoner har påpekat att ovanstående riktmärken inte strikt går att tillämpa, men att de utgör ett konceptuellt ramverk,¹⁴³ det vill säga att de utgör en idé om hur UD ska tänka runt kärnstöd. Förutom bedömningar av relevans och effektivitet, väger regeringen in politiska aspekter och ställningstaganden, samt organisationens finansieringssituation och Sveriges givarstorlek när de fattar beslut om kärnstöd.¹⁴⁴ Att politiska ställningstaganden har vägts in framgår av flera promemorior.¹⁴⁵

3.3.3 Kopplingen till regeringens organisationsstrategier i UD:s underlagspromemorior varierar

I de flesta underlagspromemorior beskriver UD hur organisationernas arbete förhåller sig till de prioriteringar som regeringen har gjort i relevant organisationsstrategi.¹⁴⁶ I ett par promemorior beskriver UD hur det svenska kärnstödet ska bidra till de förbättringar som regeringen pekar ut i organisationsstrategin.¹⁴⁷ I övriga promemorior saknas hänvisningar till organisationsstrategin¹⁴⁸ eller så konstaterar UD enbart att kärnstödet har sin grund i strategin, utan att beskriva hur.¹⁴⁹ Underlagspromemorierna speglar enbart vissa av de svagheter som UD identifierat i den organisationsbedömning som utgör underlag till organisationsstrategin.¹⁵⁰

¹⁴¹ Bilaga till regeringsbeslut 2017/21055/FN, s. 4.

¹⁴² Samtliga underlagspromemorior (UD, Underlagspromemoria).

¹⁴³ Intervju med 3CU och HU, 2021-05-07.

¹⁴⁴ Ibid; UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet "Långsiktigt utvecklingsamarbete genom multilaterala organisationer"*, 2021.

¹⁴⁵ UD, Underlagspromemorior: IFAD 11, s. 6–7; UNDP 2016, s. 1; UNDP 2017, s. 1; VBG/IDA 18, s. 9–10.

¹⁴⁶ UD, Underlagspromemorior: GFATM 2018, s. 3–4; IFAD 10, 2015, s. 3; IFAD 10, 2016, s. 3; IFAD 11, s. 4; UNDP 2018, s. 4–6; UNFPA 2018, s. 6–8; UNFPA 2019, s. 6–9; VBG/IBRD 2019; VBG/IDA 18, s. 9.

¹⁴⁷ UD, Underlagspromemorior: UNFPA 2018, s. 8; UNFPA 2019, s. 8–9.

¹⁴⁸ UD, Underlagspromemorior: GFATM 2016; GFATM 2017.

¹⁴⁹ UD, Underlagspromemorior: UNDP 2017, s. 4; UNDP 2018; VBG/IBRD 2019, s. 6.

¹⁵⁰ Jmf. t.ex. UD, Organisationsbedömning: UNDP 2014, med UD, Underlagspromemoria: UNDP 2016.

3.4 UD gör inga riskanalyser, men arbetar med att omhänderta risker genom påverkansarbete

Kärnstöd är, som annat bistånd, förknippat med risker. UD gör dock inga riskanalyser i termer av uppföljningsbara beskrivningar av risker, hur identifierade risker ska hanteras eller hur sannolikt det är att risken inträffar, i sina underlag till regeringens beslut om organisationsstrategier eller kärnstöd. UD hanterar framför allt eventuella risker genom att svenska aktörer tar upp dem i samband med styrelsearbete och möten med organisationerna.

3.4.1 UD:s organisationsbedömningar innehåller inte riskanalyser

Organisationsbedömningarna innehåller inte några riskanalyser i termer av till exempel uppföljningsbara, systematiska och transparenta redogörelser för vilka risker ett samarbete med en organisation kan innebära. De innehåller därutöver inte någon analys av eventuella risker som specifikt rör det svenska stödet eller den svenska organisationsstrategin.¹⁵¹ Det framgår inte heller av regeringens riktlinjer för strategier att UD ska göra en riskanalys inför att regeringen ska fatta beslut om organisationsstrategier. Sida ska däremot göra en riskanalys inför att regeringen ska fatta beslut om geografiska och tematiska strategier.¹⁵²

Förändringar av organisationsbedömningarnas utformning har inneburit att ett specifikt avsnitt om risk har tagits bort i de senare versionerna. Avsnittet innehöll bland annat bedömningar av huruvida organisationen hade en tydlig policy och regelverk avseende riskhantering. Det innehöll dock inte bedömningar som motsvarar en riskanalys.¹⁵³ I den mån UD berör risker i organisationsbedömningarna från 2016 och framåt är beskrivningarna allmänt hållna och tar inte upp uppföljningsbara risker. Till exempel beskriver UD risker i termer av brister, svagheter och områden med förbättringspotential.¹⁵⁴ Ett fåtal indikatorer som rör risker förekommer i senare organisationsbedömningar. I de här fallen rör en och samma indikator flera risker, vilket medför att det inte går att utläsa vilken bedömning UD gör av en specifik risk.¹⁵⁵

Organisationsbedömningarna innehåller också ett avsnitt om utgångspunkter för påverkansarbete.¹⁵⁶ Där beskriver UD områden där organisationens arbete kan

¹⁵¹ Jmf. Samtliga organisationsbedömningar, (UD, Organisationsbedömning).

¹⁵² Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 9–10.

¹⁵³ Jmf. UD, Organisationsbedömningar; GFATM 2014, s. 15; IFAD 2014, s. 14; UNDP 2014, s. 15; UNFPA 2015, s. 12, VBG 2015, s. 16. Fem av de åtta organisationsstrategier vi har granskat är gjorda före 2016, se organisationsbedömningar (UD, Organisationsbedömning).

¹⁵⁴ Se t.ex. UD, Organisationsbedömning: IFAD 2019, s. 7 om förbättringspotential vad gäller integrering av rättighetsperspektivet och uppfångning av rätt målgrupper och s. 23 angående IFAD:s kostnadseffektivitet. Se även UD, Organisationsbedömning: UNDP 2014, s. 4 om svårigheterna att nå konsensus i styrelsen.

¹⁵⁵ Se t.ex. UD, Organisationsbedömningar: GFATM, 2018, s. 13; VBG 2019/2020, s. 21.

¹⁵⁶ Samtliga organisationsbedömningar (UD, Organisationsbedömning).

förbättras, men det framgår inte av organisationsbedömningarna hur dessa områden har identifierats eller om de bygger på en riskbedömning.¹⁵⁷ UD uppger dock i ett mejl att de identifierar förbättringsområdena utifrån de indikatorer som faller sämst ut i organisationsbedömningarna.¹⁵⁸

3.4.2 UD:s underlagspromemorior innehåller inte riskanalyser

Hur UD redogör för risker i underlagspromemorierna har förändrats över tid. Flera underlagspromemorior som UD har tagit fram under granskningsperiodens tidigare del inkluderar beskrivningar av risker och hur de ska hanteras, men det saknas systematik i hur riskerna beskrivs.¹⁵⁹ I senare underlagspromemorior gör UD kortfattade beskrivningar av risker förknippade med kärnstöd i avsnittet ”Ett riskmedvetet utvecklingssamarbete”. Avsnittet innehåller också en generisk text om att riskbedömningar ska ske i beredning, genomförande och uppföljning av kärnstödet. Det framgår dock inte av underlagspromemorierna hur det här ska ske i praktiken.¹⁶⁰

UD:s underlagspromemorior innehåller därmed inte riskanalyser i termer av uppskattningar av sannolikheten för att en viss risk ska inträffa eller vad konsekvenserna blir om de inträffar.¹⁶¹ Det framgår varken av promemorierna, eller den mall som funnits för promemorierna, vilka slags risker UD ska ta upp, som till exempel risker förknippade med relevans eller effektivitet.¹⁶²

3.4.3 UD omhändertar risker genom påverkansarbete

UD hanterar framför allt risker genom påverkansarbete och dialog, till exempel genom styrelsearbete där givare tillsammans med representanter från organisationerna diskuterar hur risker kan förebyggas. Tillsammans kan givarna sätta press på organisationerna att hantera risker. Ett annat tillfälle att ta upp risker är vid högnivåmöten då Sverige har möjlighet att bilateralt ta upp frågor som rör risker med högt uppsatta representanter från organisationen.¹⁶³

¹⁵⁷ UD, Organisationsbedömningar: GFATM 2014, s. 22–23; GFATM 2018, s. 28–29; IFAD 2014, s. 23; UNDP 2014, s. 24; UNFPA 2015, s. 21–22; VBG 2015, s. 26–27; VBG 2019/2020, s. 35.

¹⁵⁸ Mejl från UD, 2021-09-20.

¹⁵⁹ UD, Underlagspromemorior: GFATM 2016; GFATM 2017; UNDP 2016; UNDP 2017. Avsnitt om ”Risker och riskanalyser” finns inte i UD, Underlagspromemorior: IFAD 10, 2015; IFAD 10, 2016; IFAD 11; VBG/IDA 18, som också tagits fram före 2019.

¹⁶⁰ UD, Underlagspromemorior: GFATM 2018; UNDP 2018; UNFPA 2018; UNFPA 2019; VBG/IBRD 2019. Att det här avsnittet ska finnas med i promemorierna framgår också av UD, *Underlagspromemoria – svenskt kärnstöd till [organisation x] budgetåret [20xx]*, 2018. Samma rubrik, med en liknande beskrivning av innehåll, finns också med i den mall som UD tog fram 2021, se UD *Underlagspromemoria – svenskt kärnstöd till ange organisation budgetåret 20xx*, 2021.

¹⁶¹ Jmf. samtliga underlagspromemorior (UD, Underlagspromemoria).

¹⁶² Se UD, *Underlagspromemoria – svenskt kärnstöd till [organisation X] budgetåret [20xx]*, 2018; samtliga underlagspromemorior (UD, Underlagspromemoria).

¹⁶³ Intervju med: HU, UNFPA, 2021-02-15; HU, GFATM, 2021-02-18; CU och HU, IFAD, 2021-02-23; HU, UNDP, 2021-02-17; CU och HU, VBG, 2021-02-24; delvis CU, 2021-03-11.

I organisationsstrategierna identifierar regeringen områden där Sverige ska bedriva påverkansarbete. Dessa områden kan vara förknippade med risker som Sverige identifierat i samarbetet med organisationen.¹⁶⁴ Till exempel kan det handla om frågor som rör organisationens arbetssätt eller interna styrning.¹⁶⁵

3.5 UD dokumenterar inte sin uppföljning av enskilda organisationsstrategier eller kärnstöd

UD följer upp multilaterala organisationers arbete och kärnstöden på flera sätt, och tar del av andra aktörers uppföljningar och rapporter. UD dokumenterar dock inte systematiskt sina uppföljningar.

I rutan nedan sammanfattar vi olika uppföljningar som regeringen, UD och andra aktörer gör av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Sammanfattning av olika slags uppföljningar

Extern skriftlig uppföljning: utvärderingar, rapporter och annan uppföljning som görs av organisationerna eller andra aktörer. Rapporterna diskuteras vid bland annat styrelse- och högnivåmöten.

Intern skriftlig uppföljning: består framför allt av UD:s rapportering från möten och anteckningar från besök och informella samtal. Uppföljning kan också ske i samband med att UD tar fram organisationsbedömningar och underlagspromemorior.

Löpande muntlig uppföljning: utgörs framför allt av muntliga kontakter mellan den organisationsansvariga handläggaren och representanter från organisationen, andra givare och Sida. Olika former av kommittéarbete och nätverkande utgör också tillfällen för uppföljning. All löpande muntlig uppföljning dokumenteras inte, men viss dokumentation sker (se "intern skriftlig uppföljning" ovan).

Källa: Intervjuer med HU, GFATM, 2021-02-18, CU OCH HU, IFAD, 2021-02-23, HU, UNDP, 2021-02-17, VBG 29HU 19CU, HU, UNFPA, 2021-02-15; Chef UD-FN 3HU; skr. 2017/18:188; skr. 2019/20:91; UD, Utrikesdepartementets vägledning för bidrag, 2016; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU.

Regeringen ska vartannat år lämna en samlad redovisning av det svenska utvecklingssamarbetet och humanitära biståndet genom multilaterala organisationer till riksdagen. Detta görs genom en skrivelse som UD bereder. I skrivelsen beskrivs dock inte resultat i förhållande till specifika organisationer eller enskilda kärnstöd.¹⁶⁶

¹⁶⁴ Se t.ex. bilaga till regeringsbeslut UD2019/04041/FN; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11032/FN, s. 5–10; bilaga till regeringsbeslut UD2016/01035/MU, s. 3–7.

¹⁶⁵ Se t.ex. bilaga till regeringsbeslut UF2014/52305/UD/MU, s. 3–4; protokoll vid regeringssammanträde UD2019/04041/FN; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11034/FN, s. 2–4; bilaga till regeringsbeslut UD2016/01035/MU, s. 7–8.

¹⁶⁶ Skr. 2017/18:188, s. 1 och 9.

Av de avtal om kärnstöd som vi har tagit del av framgår det att organisationerna ska förse givare med rapporter om hur organisationens arbete fortskrider på en övergripande nivå.¹⁶⁷ Däremot ställs inga krav på att organisationerna ska förse givare med information om användningen av enskilda kärnstöd, eftersom de går in i organisationernas centrala budgetar.

Mål- och resultatuppföljning av kärnstöd ska, enligt UD, ske inom ramen för styrelsearbete och andra möten.¹⁶⁸ Därför är aktivt deltagande i möten, samt förberedelser och uppföljning i samband med dessa, en central del av UD:s uppföljning av svenska kärnstöd och hur organisationerna förhåller sig till svenska biståndsprioriteringar.¹⁶⁹ Uppföljningen följer därmed organisationernas arbete och resultatramverk. Organisationernas årsredovisningar, revisionsrapporter och motsvarande utgör också en del av UD:s uppföljning.¹⁷⁰

3.5.1 UD saknar rutiner för uppföljning och det framgår inte av beslutsunderlag hur organisationernas rapportering används

UD har ingen skriftlig rutin för hur kärnstöd ska följas upp och det varierar i vilken utsträckning UD dokumenterar de uppföljningar som äger rum vid möten.¹⁷¹ UD hänvisar endast i ett fåtal beslutsunderlag till anteckningar från möten med organisationerna.¹⁷² Därför är det svårt att utläsa om, eller hur, UD använder sina uppföljningar.

UD tar inte heller fram några planer för hur specifika organisationsstrategier eller kärnstöd ska följas upp.¹⁷³ Uppföljning kan dock planeras i raminstruktioner där UD tydliggör svenska positioner i förhållande till respektive organisation, eller i

¹⁶⁷ UD, *Agreement with GFATM 2016, Multi-Year Contribution Agreement among the Government of Sweden, the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria and The International Bank for Reconstruction and Development, as Trustee of the Trust Fund for the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, daterat 2016-12-22; UD, *Strategic Partnership Agreement between the Government Offices of Sweden and United Nations Development Fund On Regular Resources Support 2018-2019*, u.d.; UD, *Agreement with UNFPA 2018, Strategic Partnership Agreement between the Government Offices of Sweden and United Nations Population Fund On Regular Resources Support 2018-2021*, u.d.

¹⁶⁸ UD, *Utrikesdepartementets vägledning för bidrag*, 2016, s.12, se också UD Underlagspromemorior: GFATM 2016, s. 2–3; GFATM 2017, s. 3–4; GFATM 2018, s. 2–4; UNDP 2017; UNDP 2018, s. 2–3; UNFPA 2018, s. 3; UNFPA 2019, s. 3; VBG/IDA 18, s. 10; UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet "Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer"*, 2021.

¹⁶⁹ Mejl från UD, 2021-09-20; intervju med 3CU och HU, 2021-05-07.

¹⁷⁰ UD Underlagspromemorior: GFATM 2017, s. 3–4; GFATM 2018, s. 4; UNDP 2016, s. 3; UNDP 2017; UNDP 2018, s. 3, 6 och 9; UNFPA 2018, s. 11; UNFPA 2019, s. 12; VBG/IBRD 2019, s. 7; VBG/IDA 18, s. 10; intervju med HU, UNFPA, 2021-02-15; HU, GFATM, 2021-02-18; CU och HU, IFAD, 2021-02-23; CU och HU, VBG, 2021-02-24; HU, UNDP, 2021-02-17; CU, 2021-03-11.

¹⁷¹ Intervju med 3CU och HU, 2021-05-07.

¹⁷² Se till exempel UD, *Organisationsbedömningar*: VBG 2015; VBG 2019/2020.

¹⁷³ Se till exempel UD, *Instruktion inför IFAD:s styrelsemöte den 10–11 april 2017*, 2017, s. 2–4; UD, *Instruktion inför Globala fondens 40e styrelsemöte 14–15 november 2018 i Genève*, u.d, s. 2; UD, *Raminstruktion för Sveriges arbete med organisationsöverskridande frågor i UNDP, UNFPA, Unicef, UN Women och UNAIDS under 2018, 2018*.

instruktioner inför möten med organisationerna.¹⁷⁴ Men uppföljning ingår endast i vissa av dessa instruktioner.¹⁷⁵ I några anteckningar från möten med organisationer beskriver UD hur de ställer sig till uppföljningsrapporter, men dessa anteckningar innehåller generellt sett inte några reflektioner om hur rapporterna förhåller sig till svenska organisationsstrategier eller kärnstöd.¹⁷⁶

UD ska ta fram en arbetsplan för varje organisation där det ska framgå vilka uppföljningar som ska göras.¹⁷⁷ Det är dock oklart om UD tar fram arbetsplaner. Vi har, efter att ha efterfrågat arbetsplaner från UD, enbart tagit del av tre sådana,¹⁷⁸ varav två förefaller vara ofullständiga.¹⁷⁹ Det finns inte heller någon mall för hur arbetsplanerna ska se ut. Arbetsplanerna behöver, enligt intervjupersoner, inte ha ett slutdatum eftersom de är en del av ett pågående arbete.¹⁸⁰

3.5.2 UD följer inte systematiskt upp enskilda organisationsstrategier eller kärnstöd

UD gör inga skriftliga sammanställningar av de resultat som har uppnåtts i förhållande till enskilda organisationsstrategier eller kärnstöd. UD:s organisationsbedömningar och underlagspromemorior innehåller element av uppföljning. Generellt sett är dessa dokument dock av framåtblickande, snarare än av uppföljande, karaktär. De innehåller till exempel inte uppföljningar i förhållande till tidigare organisationsstrategier, perioder eller beslut om kärnstöd.

UD följer inte upp organisationsstrategier i organisationsbedömningar

Regeringen ställer inte krav på att UD årligen ska göra skriftliga uppföljningar av organisationsstrategier. Men i organisationsbedömningarna ska UD dra slutsatser om vad som fungerat, och inte fungerat, i genomförandet av strategin. I organisationsbedömningarna ska UD också beskriva vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problem som identifierats under strategiperioden.¹⁸¹

¹⁷⁴ Mejl från UD, 2021-09-20.

¹⁷⁵ Se till exempel UD, *Instruktion inför IFAD:s styrelsemöte den 10–11 april 2017*, 2017, s. 2–4; UD, *Instruktion inför IFAD:s 124:e exekutiva styrelsemöte den 11–13 september 2018*, u.d.; UD, *Instruktion inför Globala fondens 40:e styrelsemöte 14–15 november 2018 i Genève*, u.d, s. 2; UD, *Instruktion inför årsmöte i UNDP:s styrelse den 30 maj–8 juni 2017 i New York*, u.d.; UD, *Raminstruktion för Sveriges arbete med organisationsöverskridande frågor i UNDP, UNFPA, Unicef, UN Women och UNAIDS under 2018, 2018*; UD, *Utkast instruktion UNFPA årsmöte juni 2019*, u.d.

¹⁷⁶ Se till exempel UD, *Rapport från Globala fondens 40:e styrelsemöte 14–15 november 2018 i Genève*, u.d.; UD, Mejl från UD, 2021-03-19.

¹⁷⁷ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 19; intervjuer med HU, GFATM, 2021-02-18; CU, 2021-03-11; se också bilaga till regeringsbeslut UD2019/04041/FN; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11034/FN; bilaga till regeringsbeslut UD2017/11032/FN.

¹⁷⁸ UD, *Arbetsplan för GFATM 2019*, u.d.; UD, *171010 Arbetsplan UNDP Klimatmål, 2017*; UD, *Utkast – arbetsplan för Världsbanksgruppen 2019*, u.d.

¹⁷⁹ UD, *171010 Arbetsplan UNDP Klimatmål, 2017*; UD, *Utkast – arbetsplan för Världsbanksgruppen 2019*, u.d.

¹⁸⁰ Intervju med 3CU och HU, 2021-05-07.

¹⁸¹ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, jmf. s. 12–14 med s. 19. Detta gäller även andra departement som ansvarar för hanteringen av kärnstöd.

UD:s organisationsbedömningar utgår dock delvis från regeringens policyramverk och inte från respektive organisationsstrategi,¹⁸² vilket gör att det inte går att utläsa hur UD:s bedömning förhåller sig till strategin.

UD skriver om organisationsstrategier i tre organisationsbedömningar, men inte i termer av uppföljning.¹⁸³ Däremot beskriver UD i flera bedömningar utvecklingen inom vissa områden sedan den senaste organisationsbedömningen gjordes. Dessa beskrivningar är kortfattade och innehåller framför allt reflektioner om vilka förbättringar som har skett, snarare än om vad som fungerat mindre bra och vilka lärdomar som kan dras från tidigare samarbete med organisationen.¹⁸⁴

UD följer inte systematiskt upp kärnstöd i underlagspromemorior

I de flesta underlagspromemorior gör UD någon form av uppföljning av hur organisationen har arbetat och hur Sverige har påverkat organisationen i frågor som prioriteras av Sverige. Det finns dock ingen systematik i hur UD skriver om dessa uppföljningar och alla underlagspromemorior innehåller inte uppföljningar av båda dessa aspekter. UD:s beskrivningar av uppföljningar varierar och promemoriorna innehåller till exempel ingen rubrik som specifikt avser uppföljning. Det framgår inte heller vilka eventuella förändringar som har skett under en specifik tidsperiod. Dessutom innehåller uppföljningarna få element av lärande, det vill säga beskrivningar av vad UD tar med sig från sådant som fungerat mindre bra i samarbetet med en organisation.¹⁸⁵

Det framgår inte heller vad uppföljningarna i underlagspromemoriorna förhåller sig till, det vill säga om UD har gjort uppföljningen i förhållande till en organisationsstrategi, ett kärnstöd eller något annat.¹⁸⁶ I flera promemorior konstaterar UD dock att organisationen har mottagit kärnstöd under flera år och att organisationen generellt sett har levt upp till sina åtaganden och skyldigheter.¹⁸⁷

¹⁸² Samtliga organisationsbedömningar (UD, Organisationsbedömning).

¹⁸³ UD Organisationsbedömning: GFATM 2014, s. 28; GFATM 2018, s. 29; VBG 2019/2020, s. 35. Med organisationsstrategier avser vi här även resultatstrategier.

¹⁸⁴ UD, Organisationsbedömningar: IFAD 2014, s. 22; UNDP 2014, s. 23; UNFPA 2015, s. 21; VBG 2015, s. 26; VBG 2019/2020, s. 34.

¹⁸⁵ UD Underlagspromemorior: GFATM 2016, s. 2–3; GFATM 2017, s. 2–5; GFATM 2018, s. 2–4; IFAD 10, 2015, s. 3; IFAD 10, 2016, s. 2; IFAD 11, s. 3 och 5; UNDP 2016, s. 2–6; UNDP 2017; UNDP 2018, s. 2–4; UNFPA 2018, s. 3–6; UNFPA 2019, s. 3–6 och 8; VBG/IDA 18, s. 3–6; VBG/IDA 19, s. 3–4, 7 och 11.

¹⁸⁶ Samtliga underlagspromemorior (UD, Underlagspromemoria).

¹⁸⁷ UD Underlagspromemorior: GFATM 2017, s. 5; GFATM 2018, s. 5–6; GFATM 2019, s. 5; UNDP 2017, s. 8.

4 Sidas hantering av multi-bi-stöd

Detta kapitel syftar till att besvara granskningens andra delfråga om huruvida Sidas beslut, och tillhörande underlag, är väl underbyggda samt om Sida följer upp stöden på ett ändamålsenligt sätt. Sammanfattningsvis visar granskningen att Sidas beslut, och tillhörande underlag, i huvudsak är väl underbyggda. Sidas system för insatshantering är också ändamålsenligt när det gäller hantering av multi-bi-stöd. Några iakttagelser ur kapitlet är följande:

- Sida motiverar varje multi-bi-insats och val av genomförande organisation i sina beslut eller tillhörande underlag.
- Det är oklart hur Sida landar i riskbedömningar och tar hand om lärdomar från tidigare insatser.
- Sida följer regelbundet upp insatser med fokus på resultat och risker. Uppföljningen planeras i beredningen av varje insats.
- Sida följer inte upp sitt samarbete med specifika organisationer. Uppföljningen utgår i stället från strategier.

Våra bedömningar grundar sig på flera operationaliserade bedömningsgrunder (se avsnitt 1.3). Dessa består, i korthet, av att avgörande omständigheter för ett ärende, motiveringar samt risker bör framgå av beslut eller beslutsunderlag. En annan bedömningsgrund är att Sida löpande och kontinuerligt bör följa upp stödet. Uppföljningen bör också dokumenteras.

4.1 Strategier är ett centralt verktyg i regeringens styrning av Sidas arbete med multi-bi-stöd

Regeringen styr Sida genom förordningar, regleringsbrev, strategier och andra regeringsbeslut. Dessa dokument rör hela Sidas bistånd, men innehåller skrivningar som specifikt rör Sidas stöd till multilaterala organisationer. Till exempel framgår det av Sidas instruktion att Sida får ge utlandsmyndigheter i uppdrag att underteckna avtal å Sidas vägnar.¹⁸⁸

Sidas arbete styrs till stor del av regeringsbeslutade geografiska och tematiska strategier. Regeringen anger i strategierna vilka mål Sida ska uppnå (se avsnitt 3.1), men det är Sida som avgör vilka insatser som ska genomföras för att nå målen i varje strategi. Insatserna genomförs av samarbetspartner, till exempel multilaterala organisationer, civilsamhällsorganisationer, statliga eller privata

¹⁸⁸ 4 § första stycket 8 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

aktörer.¹⁸⁹ Multistrategin ska också vara vägledande för Sidas stöd till multilaterala organisationer.¹⁹⁰

4.2 Sida motiverar insatserna och val av genomförande organisation, men oklart hur lärdomar tas om hand

Sidas beredningar innehåller motiveringar av varje insats.¹⁹¹ Motiveringarna hänvisar till mål i geografiska och tematiska strategier. Beslut och tillhörande underlag innehåller också motiveringar till varför den multilaterala organisationen ska genomföra insatsen.

4.2.1 Sida motiverar insatserna utifrån geografiska och tematiska strategier

Samtliga beredningar som vi har analyserat¹⁹² innehåller motiveringar till varför insatsen är relevant med hänvisning till den, eller de, tematiska eller geografiska strategier vars mål insatsen ska bidra till att uppfylla. Beredningarna innehåller också bedömningar av hur de fem perspektiv¹⁹³ som ska genomsyra allt svenskt bistånd ska beaktas i insatsen.¹⁹⁴ Motiveringarna till, och förväntningarna på, respektive multi-bi-insats framgår tydligt av beredningarna. Texterna i Sidas beslut stämmer väl överens med beredningarna.¹⁹⁵

4.2.2 Sida anger motiv till varför en viss multilateral organisation ska genomföra insatsen

Sida motiverar också insatserna utifrån bedömningar av den genomförande organisationens kapacitet.¹⁹⁶ Motiven handlar till exempel om organisationens

¹⁸⁹ Se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018, s. 1.

¹⁹⁰ Bilaga till regeringsbeslut 2017/21055/FN, s. 1.

¹⁹¹ Enskilda multi-bi-stöd utgör en insats i Sidas insatshanteringssystem. Vi refererar därför till "insatser" när det rör sig om enskilda multi-bi-stöd, och till "multi-bi-stöd" när det gäller frågor som på en övergripande nivå rör Sidas stöd till multilaterala organisationer.

¹⁹² Vi har läst tio beslut med tillhörande beredningar av multi-bi-insatser och tillhörande beslut, samt genomfört intervjuer angående sju insatser.

¹⁹³ De fem perspektiven är fattiga människors perspektiv på utveckling, rättighetsperspektiv, konfliktperspektiv, jämställdhetsperspektiv, samt miljö- och klimatperspektiv. Se skr. 2016/17:60, s. 14–15, 47, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235.

¹⁹⁴ Samtliga beredningspromemorior (Sida, Beredning av insats); se även skr. 2016/17:60; 2 § förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida); Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019, 2 §; Sida, *Trac helptexts*, 2019, s. 17.

¹⁹⁵ Samtliga beredningspromemorior (Sida, Beredning av insats); samtliga beslut om insats (Sida, beslut om insats).

¹⁹⁶ Samtliga beredningspromemorior (Sida, Beredning av insats).

kapacitet att nå mål, att samla nödvändiga kompetenser för att genomföra insatsen eller om intern styrning och kontroll.¹⁹⁷

Sida beskriver även svagheter hos organisationerna som kan påverka genomförandet av insatsen. Sida resonerar kring organisationens åtgärder för att hantera identifierade svagheter och vilka insatser som Sida kan vidta för att motverka att dessa påverkar insatsen.¹⁹⁸

Till sin hjälp i bedömningen av den genomförande organisationen har handläggarna så kallade ”centrala bedömningar” av respektive organisation.¹⁹⁹ Där gör Sida bedömningar av multilaterala organisationers system och rutiner för revision, finansiell styrning och kontroll, upphandling och anti-korruption.²⁰⁰ Sida refererar till centrala bedömningar i flera beredningar.²⁰¹

Sida kan även använda sig av UD:s organisationsbedömningar för övergripande bedömningar av organisationens effektivitet och relevans. I flera beredningar gör Sida också sådana hänvisningar.²⁰² Sida behöver dock ofta mer detaljerad information om organisationernas lokala arbete²⁰³ och hänvisar oftare till sina egna centrala bedömningar.²⁰⁴ I enstaka fall hänvisar Sida även till regeringens multistrategi och till aktuell organisationsstrategi.²⁰⁵

¹⁹⁷ Sida, Beredning av insats: UNDP, Peacebuilding 2019–2020, s. 14–17; UNFPA, UNFPA MHTF 2019–2022, s. 24 ff; IFAD, Försäkring IFAD, s. 17.

¹⁹⁸ Sida, Beredning av insats: UNDP, Peacebuilding 2019–2020, s. 17–19; UNFPA, UNFPA MHTF 2019–2022, s. 29; VBG, WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021, s. 32 ff.

¹⁹⁹ Sida gör endast centrala bedömningar för ett urval av de multilaterala organisationer som får mest stöd från Sida.

²⁰⁰ Sida, *Beslut om ny central bedömning av UNDP för insatshanteringsprocessen*, 2018; intervju med ZHS och FS, UNDP, 2020-05-07 och 2020-05-12. Sidas fokuspunkt för organisationen ansvarar för att ta fram centrala bedömningar och bedöma när en ny central bedömning ska göras. Bedömningarna baserar Sida bland annat på MOPAN-utvärderingar och externa revisionsrapporter, se intervju med FS, UNDP, 2021-02-25; ZHS och FS, UNDP, 2020-05-07 och 2020-05-12.

²⁰¹ Sida, Beredning av insats: UNFPA, UNFPA – UN Women Gemensamt program för att förebygga könsrelaterat våld i Uganda, s. 27 och 32 ff; IFAD, Försäkring IFAD, s. 15, 20 och 23; VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019, s. 14f, 35–36, 44 ff och 52 ff; UNDP, Climate Change Finance 2017–2021, s. 30; UNDP, Peacebuilding, s. 19; VBG, GPE 2016–2019, s. 38, 47–48. Det finns centrala bedömningar för flera organisationer i vårt urval, men inte för GFATM och IFAD.

²⁰² Sida, Beredning av insats: UNFPA, UNFPA – UN Women Gemensamt program för att förebygga könsrelaterat våld i Uganda, s. 27 och 35; IFAD, Försäkring IFAD, s. 15, 20 och 23; VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019, s. 35–36, 44 och 59; UNDP, Climate Change Finance 2017–2021, s. 30.

²⁰³ Intervju med ZHS och FS, UNDP, 2020-05-07 och 2020-05-12.

²⁰⁴ Sida, Beredning av insats: UNFPA, UNFPA – UN Women Gemensamt program för att förebygga könsrelaterat våld i Uganda, s. 27 och 32 ff; VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019, s. 14 f, 35–36, 44 ff och 52 ff; UNDP, Peacebuilding 2019–2020, s. 19; VBG, GPE 2016–2019, s. 38, 47–48; UNDP, Governance Programme i Etiopien [sic], s. 34; VBG, WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021, s. 33.

²⁰⁵ Sida, Beredning av insats: VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019, s. 20–22; Sida, Beslut om insats: VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019, s. 5.

4.2.3 Sida hänvisar till tidigare erfarenheter i beredningar, men det är oklart hur lärdomar tas om hand

Sida ska ta tillvara erfarenheter från egeninitierade och externa utvärderingar i genomförandet av utvecklingssamarbetet,²⁰⁶ men det är oklart hur lärdomar från tidigare insatser eventuellt påverkar utformningen av nya insatser.

Åtta av de tio insatser som ingår i vår granskning bygger helt eller delvis på tidigare insatser.²⁰⁷ Beskrivningarna av de tidigare insatserna i beredningarna varierar i omfattning och inriktning. De är dock företrädevis positiva och Sida använder dem framför allt för att motivera nya insatser och val av genomförande organisation.²⁰⁸ Det framgår inte av beredningarna hur eventuella negativa erfarenheter påverkar beredningen eller arbetet med att identifiera risker med den nya insatsen.

När Sida avslutar en insats ska handläggaren skriva en avslutningspromemoria med information om resultat och erfarenheter från insatsen.²⁰⁹ Ingen av de handläggare vi har intervjuat nämner dock avslutningspromemoriorna när de beskriver beredningen av nya insatser.²¹⁰ De betonar i stället att de tar till vara erfarenheter från tidigare insatser genom utvärderingar av tidigare program eller vid överlämningen av en insats mellan handläggare.²¹¹

4.3 Sida värderar risker i beredningen, men visar inte hur de landar i riskbedömningar

Sida för resonemang om risker i beredningarna och beskriver på ett tydligt sätt vilka risker som finns i förhållande till varje område i beredningen.²¹² Det bidrar till transparens om vilka avvägningar Sida har gjort inför beslut. Formatet för beskrivningarna varierar något mellan insatser, men oftast innehåller de:

²⁰⁶ 2 § andra stycket 6 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

²⁰⁷ Sida, *Svar på förfrågan från RiR angående UNDP-insatser*, 2021-03-26; Sida, *Svar på förfrågan från RiR angående VBG-insatser*, 2021-03-25; Sida, *Svar på förfrågan från RiR angående UNFPA-insatser*, 2021-03-23; intervju med FS, IFAD, 2021-02-19.

²⁰⁸ Se t.ex. Sida, *Beredning av insats: UNDP, Peacebuilding 2019–2020*, s. 1; UNDP, *Climate Change Finance 2017–2021*, s. 3, 8–9; UNFPA, *Joint Regional UN SRHR/HIV programme*, 6; UNFPA, *UNFPA MHTF 2019–2022*, s. 4; VBG, *GPE 2016–2019*, s. 19; VBG, *World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019*, s. 9–10; UNDP, *Governance Programme i Etiopien [sic]*, s. 5–6; VBG, *WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021*, s. 4-5. Sida hänvisar i beredningen av en insats som inte bygger vidare på någon tidigare insats i stället till erfarenheter från insatser som genomförts av samma organisation, se Sida, *Beredning av insats: UNFPA, UNFPA – UN Women Gemensamt program för att förebygga könsrelaterat våld i Uganda*, s. 23, 27 och 37.

²⁰⁹ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*; 2016, § 4; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*; 2018, § 4.1; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*; 2019, § 4.1.

²¹⁰ Jmf. samtliga intervjuer med handläggare (HS) på Sida.

²¹¹ Intervju med HS, UNDP, 2021-04-16; 2HS, UNDP och FS, UNDP, 2021-04-22; FS, UNFPA, 2021-03-08.

²¹² Samtliga beredningspromemorior (Sida, *Beredning av insats*).

- en riskvärdering på en tregradig skala (låg, medel och hög)
- en riskvärdering utifrån en kvalitativ bedömning av sannolikhet och konsekvens
- information om hur Sida ska hantera risken och vilka åtgärder som ska vidtas.

Vi har identifierat några svagheter i beredningarna. Bland annat framgår det inte vilka omständigheter som avgör om Sida bedömer en risk som låg, medel eller hög.²¹³ Eftersom Sida tydligt beskriver riskerna, och hur de ska hanteras, är det vår uppfattning att Sidas riskbeskrivningar ändå bidrar till transparens i beredningen.

En annan svaghet är att Sida inte alltid visar varifrån de hämtat informationen i sina beredningar. Vissa beredningar innehåller specifika hänvisningar, till exempel till rapporter från MOPAN, Sidas centrala bedömningar eller UD:s organisationsbedömningar.²¹⁴ Andra beredningar saknar sådana hänvisningar, vilket minskar transparensen om vilka källor beslutsunderlaget bygger på. Det kan också påverka den långsiktiga handläggningen. Om det sker ett byte av handläggare får den nya handläggaren svårare att värdera underlagets innehåll.

4.4 Sida följer regelbundet upp insatser

Sida har flera moment i sin insatshantering som specifikt handlar om uppföljning av insatser. Bland annat ska Sida sammanställa en årlig resultatrapport för varje insats och skriva särskilda ställningstaganden till varje skriftlig rapportering som inkommer från den genomförande multilaterala organisationen. Förutom genom skriftlig återrapportering följer Sida upp insatserna genom dialog med organisationerna.

I uppföljningen ingår även att följa upp de risker som Sida har identifierat i beredningen. Det framgår dock inte hur de landar i en viss riskbedömning.

4.4.1 Det finns externa och interna krav på Sida att följa upp insatser

Det finns flera krav på Sida att följa upp insatser. Kraven framgår av Sidas instruktion, regleringsbrev, andra regeringsbeslut och av Sidas regel för insatshantering. Av regeringens instruktion till Sida framgår det att uppföljning,

²¹³ Jmf. samtliga beredningspromemorior (Sida, Beredning av insats). Se också Sida, *Trac helptexts*, 2019.

²¹⁴ Se t.ex. Sida, Beredning av insats: UNFPA, UNFPA – UN Women Gemensamt program för att förebygga könsrelaterat våld i Uganda, s. 27 och 32 ff; IFAD, Försäkring IFAD, s. 15, 20 och 23; VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019, s. 14 f, 27, 35–36, 40 ff och 52 ff; VBG, WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021, s. 40; UNDP, Climate Change Finance 2017–2021, s. 30; UNDP, UNDP, Peacebuilding 2019–2020, s. 17 och 19; VBG, GPE 2016–2019, s. 38, 47–48. Se även intervju med FS, IFAD, 2021-02-19; FS, UNDP, 2021-02-25; FS, UNFPA, 2021-03-08; FS, VBG, 2021-02-11.

utvärdering och revision ska regleras i de insatsavtal som Sida ingår.²¹⁵ Två gånger per år ska Sida redovisa utbetalade bidrag till multilaterala organisationer för regeringen (den 1 mars och 15 september). Sida ska även följa upp insatser i förhållande till de mål som anges i geografiska och tematiska strategier.²¹⁶

Sida ska enligt insatshanteringsregeln löpande följa upp insatser och hur de genomförs från det att Sida har ingått insatsavtal till att insatsen avslutas.²¹⁷ Om den löpande uppföljningen visar att det finns risk för att målen inte uppnås ska Sida vidta åtgärder.²¹⁸

4.4.2 Sida har inga rutiner för en samlad uppföljning på organisationsnivå, men planerar uppföljning på insatsnivå

Sida har inga myndighetsövergripande rutiner, eller motsvarande, för att göra en samlad uppföljning av sitt stöd till en viss organisation. Sida genomför multi-bi-insatser för att uppfylla de mål som regeringen satt upp i geografiska och tematiska strategier. Därför följer Sida upp insatserna i förhållande till respektive strategi, och inte i förhållande till en viss organisation.²¹⁹

Även om Sidas uppföljning fokuserar på strategier snarare än organisationer hämtar flera fokuspunkter in information om hur samarbetet med de organisationer de ansvarar för fungerar.²²⁰ Informationsinhämtningen sker genom enkäter eller intervjuer där medarbetare vid utlandsmyndigheterna tillfrågas om hur de uppfattar organisationens arbete.²²¹

Hur Sidas insatser ska följas upp beskrivs utförligt i hjälptexterna till Sidas insatshanteringssystem, Trac.²²² Sida planerar också uppföljningen av enskilda insatser i samband med beredningen.²²³ I beredningen av samtliga insatser

²¹⁵ Se 4 § första stycket 7 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

²¹⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 2.

²¹⁷ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2016; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019.

²¹⁸ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2016, § 3; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018, § 3.1; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019, § 3.1.

²¹⁹ Se bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2016; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019; Sida, *Trac helptexts*, 2019.

²²⁰ Mejl från fokuspunkter, UNDP, 2021-06-21, och VBG, 2021-06-28; Sida, *Report on perceptions of UNFPA's performance at country level*, 2020-11-12.

²²¹ Intervju med FS, VBG, 2021-02-11; FS, UNFPA, 2021-03-08; mejl från fokuspunkter, UNDP, 2021-06-21, och VBG, 2021-06-28. För UNFPA gör fokuspunkterna sammanställningen inför högnivåmötet, då ministern och Sidas generaldirektör träffar organisationen.

²²² Sida, *Trac helptexts*, 2019, s. 109–193.

²²³ Samtliga beredningspromemorior (Sida, Beredning av insats); intervju med FS, IFAD, 2021-02-19; FS, UNDP, 2021-02-25; FS, VBG, 2021-02-11; FS, UNFPA, 2021-03-08; FS, IFAD, 2021-04-23; 2HS, UNDP och FS, UNDP, 2021-04-22.

beskriver Sida insatsens resultatramverk, ofta tillsammans med en riskbedömning av organisationens kapacitet till uppföljning och utvärdering.²²⁴ Sidas avtal med respektive organisation är en del av planeringen av uppföljningen. Hur organisationen ska återrapportera till Sida framgår också av avtalen.²²⁵

4.4.3 Sida lägger stor vikt vid risker i sin uppföljning

Varje år ska ansvarig handläggare ta fram en så kallad sammanfattande resultatuppdatering, eller "Conclusion on Performance" (CoP), för varje insats. Sida ägnar en stor del av CoP:erna åt riskanalys, bland annat i form av en bedömning av huruvida de uppsatta målen kommer att nås, vilken baseras på den riskbedömning Sida gjort i beredningen.²²⁶ I CoP:erna redovisar Sida hur riskerna har förändrats under insatsens gång. Det är däremot inte möjligt att utläsa hur Sida landar i en viss riskbedömning. Sida uppger dock om det har skett någon förändring sedan den ursprungliga riskbedömningen och om detta har resulterat i en ny bedömning.²²⁷

²²⁴ Samtliga beredningspromemorior (Sida, Beredning av insats).

²²⁵ Se t.ex. Sida, avtal: VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019; UNDP, UNDP, Governance Programme Ethiopia; VBG, WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021.

²²⁶ Samtliga Conclusions on Performance (CoP) (Sida, Conclusions on Performance (CoP)). Se också Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2016; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019.

²²⁷ Se t.ex. Sida, Conclusions on Performance (CoP): VBG, GPE 2016–2019, 2020-11-12; UNDP, Climate Change Finance 2017–2021, 2020-04-09; VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019, 2020-11-09.

5 Förutsättningar för samstämmigt agerande

Detta kapitel syftar till att besvara granskningens tredje delfråga om huruvida det finns förutsättningar för ett samstämmigt agerande i regeringens och Sidas arbete med stöd till multilaterala organisationer. Sammanfattningsvis visar granskningen att det i huvudsak finns förutsättningar för ett samstämmigt agerande. Några iakttagelser ur kapitlet är följande:

- Den samrådsrutin som anger vilka insatser Sida ska samråda med UD om är otydlig.
- En kombination av formella samråd och informell dialog bidrar till att det finns förutsättningar för ett samstämmigt agerande.
- Det finns en ömsesidighet i dialogen mellan UD och Sida.

Våra bedömningar grundar sig på två operationaliserade bedömningsgrunder (se avsnitt 1.3). Den ena är att UD och Sida bör ha en löpande dialog som främjar ett samstämmigt agerande. Den andra är att det bör finnas en ömsesidighet mellan UD och Sida i dialogen.

5.1 Regeringen specificerar att UD och Sida ska agera samstämmigt

Regeringen och Sida ska eftersträva ett samstämmigt agerande gentemot de multilaterala organisationerna och utforma stöden så att de ger organisationerna tydliga och entydiga signaler. Om regeringen till exempel väljer att dra ner kärnstödet till en organisation för att skicka en politisk signal bör Sida inte samtidigt höja multi-bi-stödet till samma organisation. Undantag från detta kan göras om Sida träffar en särskild överenskommelse med ansvarigt departement, vilket kan ske genom samråd.²²⁸

Både multistrategin och regeringens riktlinjer för strategier specificerar att Regeringskansliet och Sida ska föra en löpande informell dialog och en regelbunden formell dialog. Den formella dialogen ska ske i form av organisationssamråd och multisamråd. Regeringskansliet ansvarar för båda typerna av samråd.²²⁹ Sida ska också samråda med Regeringskansliet inför beslut om vissa stöd.²³⁰ Eftersom vi avgränsat granskningen till att enbart handla om UD

²²⁸ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 5 och 6, 9–12; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 20.

²²⁹ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 7 och 10–11; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 3–4, 7, 14 och 20.

²³⁰ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 6; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 20.

inom Regeringskansliet, (se avsnitt 1.2) är det dialogen mellan UD och Sida vi fokuserar på i det här kapitlet.

5.2 Oklart när Sida ska samråda med UD och i vilken utsträckning detta görs

Det finns en rutin för när och hur Sida ska samråda med UD om insatser, men den är otydlig om vilka insatser den gäller. Vi har också fått indikationer på att inte alla handläggare på Sida känner till rutinen. Det finns inte heller någon samlad bild på Sida av vilka insatser de samråder med UD om.

5.2.1 UD och Sida har en samrådsrutin, men den är otydlig

UD och Sida har tagit fram en gemensam rutin, den så kallade ”samrådsrutinen”, som anger i vilka fall Sida ska samråda med UD om multi-bi-insatser och hur dessa samråd ska gå till. Rutinen utgår från multistrategins skrivning ”Sida ska samråda med berörda departement inför myndighetens beslut som avser större finansiellt bidrag i förhållande till Sveriges kärnstöd till organisationen, eller stöd till strategisk policyutveckling eller tematiskt område”.²³¹ Någon närmare definition av vad som anses utgöra ett ”större finansiellt bidrag” eller ”stöd till policyutveckling eller tematiskt område” finns varken i rutinen eller i multistrategin.²³² Samråden sker normalt på chefsnivå, men det är den insatsansvariga handläggaren på Sida som ska ta initiativ till samråd. Handläggaren ska informera UD per e-post om den aktuella insatsen, så att de kan lämna synpunkter. Vid behov kan ytterligare samråd ske inför att Sida ska fatta beslut om insatsen.²³³

De flesta av Sidas fokuspunkter nämner samrådsrutinen under intervjuer, men deras åsikter går isär om hur tydlig rutinen är och de tolkar rutinens innebörd olika.²³⁴ Till exempel anser ett par fokuspunkter att rutinen är otydlig om vilka insatser som Sida ska samråda med UD om.²³⁵ Dessutom uppger ett par

²³¹ Regeringskansliet och Sida, *Samrådsrutin inför beredning och beslut om Sida-finansierade biståndsinsatser genom multilaterala organisationer (s k multi-bi stöd) i linje med Strategin för multilateral utvecklingspolitik (beslutad av regeringen i december 2017)*, 2018; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 6. Rutinen gäller även för samråd mellan Sida och andra delar av Regeringskansliet.

²³² Ibid.

²³³ Regeringskansliet och Sida, *Samrådsrutin inför beredning och beslut om Sida-finansierade biståndsinsatser genom multilaterala organisationer (s k multi-bi stöd) i linje med Strategin för multilateral utvecklingspolitik (beslutad av regeringen i december 2017)*, 2018.

²³⁴ Intervju med FS, UNDP, 2021-02-25; FS, IFAD, 2021-02-19; FS, VBG, 2021-02-11; 2HS och FS, UNDP, 2020-05-07 och 2020-05-12.

²³⁵ Intervju med FS, IFAD, 2021-02-19 och 2021-04-23; 2HS och FS, UNDP, 2020-05-07 och 2020-05-12.

fokalpunkter att inte alla insatshandläggare på Sida förefaller känna till samrådsrutinen.²³⁶

Av de hjälptexter till Sidas insatshanteringssystem, Trac, som fanns 2019 framgick att Sida inför beslut om vissa insatser skulle samråda med ansvarigt departement. De insatser som skulle samrådas var de som avvek från Sveriges övergripande prioriteringar för organisationen, om insatsen var substantiell i förhållande till kärnstödet till organisationen eller om insatsen gällde strategisk policyutveckling eller tematiska stöd. Det framgick dock inte av hjälptexterna hur samråden ska gå till, till exempel hur handläggaren ska ta initiativ till samråd.²³⁷ Rutinens innehåll beskrivs mer i detalj i en senare version av hjälptexterna. I den senare versionen framgår även hur handläggare ska ta initiativ till samråd.²³⁸

5.2.2 Det varierar vilka insatser Sida samråder med UD om och det saknas en samlad bild över vilka insatser Sida har samrått om

Sida har ingen samlad bild av vilka insatser som de har samrått om med UD eftersom det inte förs någon förteckning, eller motsvarande, över sådana insatser.²³⁹ Av vår genomgång av insatsdokumentation framgår det endast i två beredningar om Sida har samrått med UD om en viss insats eller inte.²⁴⁰ I övriga finns ingen information om samråd.²⁴¹

Huruvida Sida samråder med UD om en insats förefaller variera beroende på vilken organisation det handlar om. Till exempel samråder Sida om samtliga insatser för en organisation som genomför ett fåtal insatser, enligt fokalpunkten för organisationen.²⁴² För en annan organisation, där Sida finansierar flera stora insatser, känner fokalpunkten endast till att samråd har skett om ett par insatser.²⁴³

²³⁶ Jmf. t.ex. intervju med FS, UNFPA, 2021-03-08 och 2021-04-20; FS, IFAD, 2021-04-23. Enbart ett par av de handläggare som vi har intervjuat och som inte själva är fokalpunkter nämner rutinen, se t.ex. HS, UNFPA, 2021-04-30; HS, VBG, 2021-04-21.

²³⁷ Sida, *Trac hjälptexts*, 2019, s. 10.

²³⁸ *Ibid*, s. 7.

²³⁹ Se t.ex. intervju med FS, UNDP, 2021-02-25; mejl från FS, UNDP, 2021-04-20.

²⁴⁰ Sida, Beredning av insats: IFAD, Försäkring IFAD; UNFPA, Joint Regional UN SRHR/HIV programme.

²⁴¹ I en beredning står det däremot att Sida planerar att föra dialog med UD om insatsen när den är beslutad. Se Sida, Beredning av insats: VBG, World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019.

²⁴² Intervju med FS, IFAD, 2021-02-19.

²⁴³ Intervju med FS, UNDP, 2021-02-25.

5.3 Flera och välfungerande formella forum för att utbyta information om kärnstöd och multi-bi-stöd

Granskningen visar att UD och Sida skapar förutsättningar för ett samstämmigt agerande genom gemensamma, formella, samråd som sker i form av organisations- respektive multisamråd. Det är UD som kallar till dessa samråd. I rutan nedan beskriver vi dessa tillfällen för samråd.

Mötestillfällen som utgör formella tillfällen för samråd mellan UD och Sida

Organisationssamråd: Organisationssamråd fokuserar på en specifik organisation och genomförs på handläggarnivå, i närvaro av närmaste chef. UD ansvarar för organisationssamråden som ska hållas en till två gånger per år. Sida ansvarar för att delta vid samråden. Deltagare kan till exempel vara UD:s organisationsansvariga handläggare, Sidas fokalpunkt, representanter från utrikesförvaltningen, andra departement, utlandsmyndigheter samt Sveriges representationer i New York, Bryssel och Genève.

Multisamråd: Multisamråden syftar till att samordna svenskt stöd via multilaterala organisationer, samt till att dela information och diskutera utmaningar i samarbetet med multilaterala organisationer. De genomförs på chefsnivå med representanter för UD, Sida och andra departement. UD ansvarar för multisamråden som ska hållas en till två gånger per år. Sida ansvarar för att delta vid samråden.

Källa: Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 9–11; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 17 och 20; intervju med FS, VBG, 2021-02-1; 2HS och FS, UNDP, 2020-05-07 och 2020-05-12, FS, UNFPA, 2021-03-08 och 2021-04-20; FS, IFAD, 2021-02-19; FS, UNDP, 2021-02-25; 2HS, UNDP och FS, UNDP, 2021-04-22; HS, VBG, 2021-04-26; HU, GFATM, 2021-02-18; HU, UNDP, 2021-02-17; CU och HU, IFAD, 2021-02-23; HU, UNFPA, 2021-02-15; CU och HU, VBG, 2021-02-24.

UD och Sida använder organisationssamråden för att utbyta information om kärnstöd och multi-bi-stöd. Organisationssamråden ger också tillfälle för UD och Sida att skapa en gemensam hållning i förhållande till organisationen,²⁴⁴ till exempel genom att diskutera sekunderingar och andra rekryteringsfrågor.²⁴⁵ Det framgår dock inte alltid av agendorna för samråden, och inte heller av våra intervjuer, om organisationsstrategier och arbetsplaner följs upp vid samråden. Detta trots att multistrategin anger att uppföljning av organisationsstrategier och arbetsplaner är ett syfte med organisationssamråden.²⁴⁶ Anteckningarna från samråden ger inte heller utförlig information om huruvida UD och Sida har diskuterat organisationsstrategier eller arbetsplaner.²⁴⁷

²⁴⁴ Intervju med HU, GFATM, 2021-02-18; HU, UNDP, 2021-02-17; CU och HU, IFAD, 2021-02-23; HU, UNFPA, 2021-02-15; CU och HU, VBG, 2021-02-24.

²⁴⁵ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 9. Dessa frågor kan också diskuteras under multisamråden.

²⁴⁶ Ibid, s. 10. Se även bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 17.

²⁴⁷ Se till exempel UD, Agenda för multisamråd: *Agenda för Multisamråd 20 Juni*, u.d.; UD, Agenda för organisations-samråd: *Agenda organisationssamråd Världsbanken 2018*, 2018-12-17; UD, Inbjudan till organisationssamråd: *Organisationssamråd UNFPA*, mejl från UD utskickat 2019-10-29; UD, *Dagordning för organisationssamråd: Dagordning organisationssamråd UNDP 29 november 2018*, u.d.; UD, *Dagordning för organisationssamråd: Dagordning: IFAD organisationssamråd, 11 december 2018*, 2018-12-05.

Multisamråden syftar till att samordna det svenska stödet via multilaterala organisationer.²⁴⁸ I övrigt finns det ingen beskrivning av vad multisamråden ska handla om i till exempel multistrategin eller riktlinjerna för strategier.²⁴⁹ Agendor och anteckningar från multisamråd visar att frågor som rör det samlade svenska multilaterala stödet diskuteras vid samråd. Till exempel diskuteras budgetläget och politikens inriktning, övergripande frågor av strategisk vikt, som FN-reformer, samt samverkan mellan Regeringskansliet och Sida.²⁵⁰

Flera handläggare på UD uppger att högnivåmöten, och förberedelserna inför dem, också bidrar till ett samstämmigt agerande. Högnivåmöten sker mellan ett svenskt statsråd eller statssekreterare, och en högt uppsatt representant för den multilaterala organisationen. Sidas generaldirektör kan också delta vid dessa möten. Hur ofta mötena äger rum varierar, men vanligtvis sker de en gång varje, eller vartannat, år.²⁵¹ Sida deltar i förberedelserna till mötet och bistår UD med underlag, som till exempel uppgifter om Sidas multi-bi-stöd.²⁵²

5.4 Valfungerande informella avstämningar mellan UD och Sida om kärnstöd och multi-bi-stöd

Granskningen visar att den löpande informella dialogen mellan UD och Sida fungerar väl. Dialogen sker främst mellan organisationsansvariga handläggare på UD och fokalpunkter på Sida.²⁵³ Det förekommer också att insatshandläggare på Sida har direktkontakt med organisationsansvarig handläggare på UD.²⁵⁴ Frekvensen i kontakterna är behovsstyrd, till exempel kan de vara tätare inför styrelse- och högnivåmöten.²⁵⁵ För två organisationer har UD:s organisationsansvariga handläggare och Sidas fokalpunkt möte varannan vecka.²⁵⁶

²⁴⁸ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 11.

²⁴⁹ Jmf. bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU; bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN.

²⁵⁰ Se UD, Agenda för multisamråd: *Agenda för Multisamråd 20 Juni*, u.d.; UD, Agenda för multisamråd: *Välkomna till multisamråd!*, u.d., 2018; UD, Uppteckning från multisamråd: *Uppteckning från multisamråd 3 oktober*, 2019-11-20; UD, Uppteckning från multisamråd: *Uppteckningar från multisamråd 20 november 2020*, u.d.

²⁵¹ Intervju med FS, GFATM, 2021-02-11; FS, VBG, 2021-02-11; HU, GFATM, 2021-02-18; CU och HU, VBG, 2021-02-24; HU, UNDP, 2021-02-17.

²⁵² Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 11; Intervju med FS, GFATM, 2021-02-11; FS, VBG, 2021-02-11.

²⁵³ Intervju med HU, UNFPA, 2021-02-15; HU, GFATM, 2021-02-18.

²⁵⁴ Intervju med CU och HU, IFAD, 2021-02-23; HU, UNDP, 2021-02-17; CU och HU, VBG, 2021-02-24.

²⁵⁵ Se t.ex. intervju med HU, UNFPA, 2021-02-15; HU, GFATM, 2021-02-18.

²⁵⁶ Intervju med CU och HU, VBG, 2021-02-24; HU, UNFPA, 2021-02-15.

6 Slutsatser och rekommendationer

Det övergripande målet med svenskt bistånd är att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Det multilaterala stödet ska bidra till att uppnå detta mål. Under de senaste åren har ungefär hälften av det svenska biståndet gått till multilaterala organisationer, vilket år 2019 motsvarade 27 miljarder kronor.

Det är en utmaning att följa exakt hur svenska biståndspengar har bidragit till de multilaterala organisationernas resultat. Det finns också utmaningar i att Sverige måste hantera hur organisationernas mål relaterar till svenska biståndsmål. Det gäller särskilt kärnstödet som går till organisationernas centrala budgetar. På grund av utmaningarna, samt kärnstödets och multi-bi-stödets omfattning, anser Riksrevisionen att det är särskilt viktigt att beslut om multilaterala stöd och tillhörande underlag är väl underbyggda. Detta medför också, enligt Riksrevisionen, att det är av särskild vikt att det multilaterala stödet följs upp på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen handlar om dessa frågor, samt om huruvida regeringen och Sida har förutsättningar för att agera samstämmt i arbetet med stöd till multilaterala organisationer. Riksrevisionen har däremot inte granskat resultatet av Sveriges multilaterala bistånd.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och UD:s hantering av kärnstöd kan utformas mer ändamålsenligt, medan Sidas hantering av multi-bi-stöd i huvudsak är ändamålsenligt utformad. Det finns i huvudsak även förutsättningar för att regeringen och Sida ska kunna agera samstämmt gentemot organisationerna på en övergripande nivå. Men Riksrevisionen har identifierat svagheter när det gäller förutsättningarna för samstämmt agerande mellan regeringen och Sida.

6.1 Underlagen till kärnstödsbeslut är otydliga och uppföljningen av besluten är otillräcklig

Det framgår inte av UD:s underlag vilka omständigheter som har varit avgörande för regeringens beslut som rör kärnstöd. Till exempel framgår det inte hur styrkor, svagheter, möjligheter och risker med ett visst kärnstöd eller en viss multilateral organisation har vägts in i beslut eller påverkat föreslagna nivåer på kärnstöd.

Även kopplingen mellan mål, kärnstöd och resultat i regeringens och UD:s hantering av kärnstöd är svag. Strategier som är centrala för styrningen av kärnstödet är otydliga vad gäller vilka mål som ska uppnås, vilket medför att det är otydligt hur mål, kärnstöd och resultat förhåller sig till varandra. Det finns brister i flera moment av hanteringen – både när det gäller att ta fram underlag till beslut och uppföljning – som kan påverka stödets utformning. Det är dessutom svårt att

veta vilka resultat kärnstödet kan ha bidragit till eftersom UD inte gör någon samlad dokumenterad uppföljning av enskilda kärnstöd eller organisationsstrategier. Genom att åtgärda bristerna i hanteringen får regeringen och UD bättre underlag för att avgöra om kärnstöd till en specifik organisation är det mest effektiva sättet att uppnå svenska biståndspolitiska mål. Därutöver skapar UD:s personalrotation särskilda behov av dokumentation, så att nya organisationsansvariga handläggare har underlag för sitt fortsatta arbete.

Riksrevisionen riktade liknande kritik mot UD:s kärnstödshantering 2014. Till exempel konstaterade Riksrevisionen 2014 att det var svårt att följa resultatkedjan i kärnstödet. En annan kritik var att det saknades uppföljningar av UD:s arbete med respektive organisationer, vilket bland annat gjorde det svårt att följa vilka konkreta resultat UD:s påverkansarbete medfört.²⁵⁷

6.1.1 Otydligheter kring mål i strategier gör det svårt att följa kopplingen mellan mål, kärnstöd och resultat

Svenskt bistånd ska bidra till att uppnå riksdagens övergripande biståndsmål. Regeringen operationaliserar målet i bland annat strategier för utvecklingssamarbetet, som multistrategin och organisationsstrategierna. Strategierna genomförs bland annat genom att Sverige bidrar med finansiellt stöd, som kärnstöd, och påverkansarbete gentemot organisationerna. Det ska vara möjligt att följa en resultatkedja i biståndet, det vill säga hur en insats och dess resultat förhåller sig till mål. Detta kräver att regeringen formulerar tydliga mål för det multilaterala biståndet, liksom för andra delar av biståndet.

Riksrevisionens bedömning är att regeringen bör uttrycka sig i termer av mål för enskilda strategier och visa hur dessa förhåller sig till det övergripande biståndsmålet. Regeringen uttrycker sig dock inte i termer av mål när det gäller vad den vill uppnå med strategier som rör kärnstöd. Multistrategin innehåller ett övergripande syfte, men ingen målformulering. I organisationsstrategierna anger regeringen respektive multilateral organisations egna mål för verksamheten. Det skulle bli tydligare vilka resultat som regeringen vill uppnå med kärnstödet om den uttryckte sig i termer av mål för strategierna, som ett komplement till ett övergripande syfte eller liknande. Detta även om organisationernas egna mål sammanfaller med regeringens mål.

Det bör också framgå hur relaterade strategier förhåller sig till varandra i form av en målhierarki. Multistrategin tar sikte på hela det multilaterala utvecklingssamarbetet, medan respektive organisationsstrategi riktar in sig på Sveriges samarbete med en specifik multilateral organisation. Eftersom båda

²⁵⁷ Riksrevisionen, *Bistånd genom internationella organisationer, UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet*, 2014, s. 84, 86–87.

strategierna styr kärnstödet bör det framgå hur mål för multistrategin förhåller sig till mål för organisationsstrategierna, och vice versa.

Regeringen beskriver i organisationsstrategierna vilket påverkansarbete Sverige ska bedriva för att få genomslag för svenska prioriteringar, men uttrycker sig inte heller här i termer av mål för påverkansarbetet. Detta trots att regeringen i riktlinjer för strategier efterfrågar att organisationsstrategierna ska innehålla mål för svenskt påverkansarbete. Regeringen kan genom att sätta upp särskilda mål för vad Sverige ska uppnå i sitt påverkansarbete förtydliga svenska positioner i samarbetet. Genom att göra målen tydliga och uppföljningsbara kan regeringen också bättre följa upp resultatet av påverkansarbetet.

6.1.2 UD gör inte riskanalyser i underlag till beslut som rör kärnstöd

Riksrevisionens granskning visar att UD inte gör några dokumenterade riskanalyser i underlag till beslut om organisationsstrategier respektive kärnstöd. Underlagen saknar därmed systematiska beskrivningar av risker, uppskattningar av sannolikheten för att en risk infaller samt information om hur risker förebyggs och hanteras. Regeringen skriver inte heller i sina riktlinjer för strategier att UD ska göra en riskanalys i underlag till organisationsstrategier.

Eftersom kärnstödet omfattar stora belopp anser Riksrevisionen att UD bör identifiera risker som finns med att ge kärnstöd till en viss organisation, liksom att det bör finnas en konkret plan för hur eventuella risker ska hanteras. Utan riskanalyser kan regeringen ha förbisett faktorer som borde ha vägts in i beslut och som kan påverka organisationernas förmåga att nå förväntade resultat. Genom att göra riskanalyser kan UD också arbeta mer systematiskt och proaktivt med att förebygga risker.

UD hanterar risker, i termer av förbättringsområden, genom bland annat styrelsearbete och dialog med organisationen. Men eftersom det inte finns någon systematik i dokumentationen av detta arbete kan regeringen inte säkerställa att, eller följa upp om, risker hanteras genom påverkansarbetet. Avsaknad av dokumentation medför att det inte heller går att följa om riskerna med kärnstöd till en viss organisation förändras över tid.

6.1.3 Oklart hur identifierade svagheter i organisationerna påverkar UD:s bedömningar

I UD:s bedömning av en organisation är det av vikt att de förhåller sig till organisationens styrkor och svagheter, så att regeringen kan fatta välgrundade beslut. Det framgår dock inte av UD:s organisationsbedömningar hur identifierade svagheter i organisationerna har påverkat bedömningarna eller utformningen av regeringens organisationsstrategier. Positiva aspekter med organisationerna får också mer utrymme än negativa.

Organisationsbedömningarna innehåller bedömningar av ett stort antal indikatorer. Det framgår inte vilka indikatorer UD eventuellt anser vara av särskild betydelse för att organisationen kan bedömas vara, eller inte vara, en lämplig mottagare av svenskt kärnstöd. Ett sätt att hantera oklarheterna med indikatorerna är att minska antalet indikatorer till dem som är mest relevanta i förhållande till svenska utvecklingspolitiska mål och prioriteringar. Ett annat sätt är att frånga systemet med indikatorer för att i stället basera organisationsbedömningarna på riskanalyser, i kombination med hänvisningar till MOPAN:s bedömningar av varje organisation.

6.1.4 UD följer inte systematiskt upp organisationsstrategier eller enskilda kärnstöd

UD följer upp enskilda kärnstöd löpande, till exempel genom styrelsearbete och i samband med möten med organisationerna, men det saknas systematik i dokumentationen av uppföljningen. Det framgår inte heller av underlag hur UD eventuellt använder uppföljning när regeringen ska fatta beslut om nya kärnstöd. Riksrevisionens granskning visar också att UD inte gör någon samlad dokumenterad uppföljning av enskilda kärnstöd eller organisationsstrategier. Uppföljning av kärnstödet försvåras av att det saknas målformuleringar i till exempel organisationsstrategier (se avsnitt 6.1.1) som kärnstödets resultat kan mätas emot. Konsekvensen av detta är att det inte går att följa de multilaterala organisationernas resultat eller hur kärnstöden har bidragit till svenska biståndsmål.

Regeringen efterfrågar i sina riktlinjer för strategier att organisationsbedömningarna ska innehålla slutsatser om vad som fungerat och inte fungerat i genomförandet av den tidigare organisationsstrategin. Trots det gör UD inte några systematiska uppföljningar av organisationsstrategier.

En samlad dokumenterad uppföljning av enskilda kärnstöd bör också omfatta information om hur UD:s påverkansarbete fungerar i förhållande till enskilda multilaterala organisationer och vilket genomslag Sverige har fått för de prioriteringar som finns i organisationsstrategierna. Systematiska uppföljningar skulle också göra det lättare att dra lärdomar från tidigare erfarenheter när regeringen ska fatta nya beslut om kärnstöd.

6.2 Sidas hantering av beslut och uppföljning av multi-bi-stöd är i huvudsak ändamålsenligt utformad

Sidas beslut och tillhörande underlag för multi-bi-stöd är i huvudsak väl underbyggda, eftersom motiv och risker förknippade med enskilda multi-bi-insatser framgår. Sida har också ett ändamålsenligt system för insatshantering, så till vida att styrkor, svagheter och andra omständigheter för multi-bi-stöden

beaktas i underlag till beslut om enskilda multi-bi-insatser. Sida gör riskanalyser inför att de ska fatta beslut om multi-bi-insatser, men det är oklart hur Sida landar i sina riskbedömningar.

Även Sidas uppföljning av stöden är i huvudsak ändamålsenligt utformad. Det framgår dock inte hur lärdomar från uppföljningar eventuellt påverkar utformningen av nya insatser.

6.2.1 Sida motiverar insatserna, men oklart hur de landar i riskbedömningar

Riksrevisionens bedömning är att Sida motiverar både insatserna och val av genomförande organisation i beslut och tillhörande underlag. Motiveringarna innehåller beskrivningar av hur insatsen bidrar till att uppnå mål i relevant tematisk eller geografisk strategi. Sida gör också riskanalyser och väger in risker i sina beslut om insatser, men det är oklart hur Sida landar i sina riskbedömningar.

6.2.2 Sidas uppföljningar skapar förutsättningar för lärande, men oklart hur lärdomar påverkar utformningen av nya insatser

Riksrevisionens bedömning är att Sidas uppföljningar gör att det går att följa insatsernas resultat och hur de relaterar till de mål som regeringen har satt upp för biståndet. Detta trots att Sida är beroende av rapportering från organisationerna för att göra uppföljningar och att kvaliteten på organisationernas rapportering påverkar Sidas möjligheter till uppföljning.

Sidas uppföljningar skapar förutsättningar för Sida att dra lärdomar från tidigare insatser. Sida hänvisar till tidigare erfarenheter i sina beredningar, men då framför allt som motiv för att fatta beslut om insats. Det framgår däremot inte hur Sida tar hand om lärdomar från insatser som fungerat mindre bra och hur de påverkar utformningen av nya multi-bi-insatser.

6.3 Förutsättningar finns för ett samstämmigt agerande, men risk för att Sida förbiser att samråda om insatser

I huvudsak finns det förutsättningar för ett samstämmigt agerande mellan regeringen och Sida i förhållande till multilaterala organisationer. Men det finns en risk att Sida förbiser att samråda med UD om enskilda multi-bi-insatser på grund av att UD:s och Sidas gemensamma samrådsrutin är otydlig. Den formella och informella dialogen mellan Sida och UD förefaller i övrigt fungera väl.

6.3.1 UD:s och Sidas dialog om insatser fungerar väl, vilket skapar förutsättningar för ett samstämmigt agerande

UD och Sida för en löpande dialog genom informella avstämningar och träffas kontinuerligt genom formella samråd där det sker ett ömsesidigt utbyte av information. Riksrevisionen bedömer att detta skapar förutsättningar för ett samstämmigt agerande i förhållande till enskilda multilaterala organisationer.

6.3.2 Samrådsrutinens utformning försämrar förutsättningarna för ett samstämmigt agerande

UD och Sida har tagit fram en samrådsrutin som reglerar om och hur Sida ska samråda med UD under beredningen av en insats. Riksrevisionens bedömning är att rutinen är otydligt formulerad när det gäller vilka insatser handläggare på Sida ska samråda med UD om. År 2019 beskrev Sida varken rutinen eller hur samråden skulle gå till i hjälptexterna till insatshanteringssystemet Trac. Sådana beskrivningar har dock tillkommit i en senare version av hjälptexterna. Under granskningens gång har Riksrevisionen dock fått indikationer på att alla handläggare inom Sida inte känner till rutinen.

Otydligheterna i samrådsrutinen och oklarheten om dess förankring hos Sidas personal försämrar förutsättningarna för ett samstämmigt agerande mellan Sida och UD när det gäller enskilda multi-bi-insatser och kärnstöd. Detta kan medföra att det finns en risk för att Sida har förbisett att samråda om insatser som de borde ha samrått med UD om. Det kan i sin tur leda till ett agerande som inte tar hänsyn till regeringens och Sidas totala engagemang.

Varken Sida eller UD för någon förteckning över vilka insatser Sida har samrått med UD om. Detta gör att det inte går att klargöra om Sida har samrått om relevanta insatser med UD, vilket i förlängningen medför att det inte går att säkerställa att det svenska agerandet varit samstämmigt.

6.4 Förbättringspotential i regeringens, UD:s och Sidas hantering av stöd till multilaterala organisationer

De flesta av de slutsatser Riksrevisionen presenterar ovan gäller antingen regeringen och UD eller Sida. Vår granskning visar också att det finns utrymme för förbättringar i hanteringen av det multilaterala stödet som rör alla tre aktörer.

6.4.1 Det görs inga dokumenterade uppföljningar av det samlade svenska stödet till respektive organisation

Riksrevisionens granskning visar att varken UD eller Sida gör någon samlad dokumenterad uppföljning av kärnstödet och multi-bi-stödet till respektive organisation. UD ska följa upp arbetet i förhållande till en viss organisation i de

organisationsbedömningar som de tar fram som underlag till organisationsstrategier, men organisationsbedömningarna innehåller inga sådana uppföljningar. Sida följer upp insatser, men det ingår inte i Sidas uppdrag att följa upp hela sitt multi-bi-stöd till respektive organisation.

Det innebär att det inte finns någon dokumenterad samlad bild av det svenska stödet till en viss organisation, eller vilka resultat det svenska stödet och påverkansarbetet har bidragit till. Den uppföljning som UD och Sida gör löpande i form av formell och informell dialog dokumenteras inte systematiskt. Det medför att uppföljningen är personberoende, inte går att följa över tid och svår att använda i rapporteringen till riksdagen.

Regeringen ska vartannat år lämna en resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer till riksdagen. Syftet med skrivelsen är dock inte att samlat följa upp det svenska stödet till någon specifik multilateral organisation.

6.4.2 Ökad effektivitet om UD och Sida samarbetar om bedömningar av organisationerna

UD gör organisationsbedömningar av de multilaterala organisationernas effektivitet och relevans, medan Sida gör centrala bedömningar av några utvalda organisationers kapacitet. Både UD:s och Sidas bedömningar grundar sig delvis på rapporter från MOPAN. Riksrevisionens bedömning är att detta system, där UD och Sida gör bedömningar vars innehåll delvis överlappar, leder till att UD och Sida till viss del utför ett dubbelarbete.

Även om UD:s och Sidas informationsbehov kan skilja sig åt bedömer Riksrevisionen att det är ineffektivt att UD och Sida tar fram två separata bedömningar av multilaterala organisationer. Genom att, i den mån det är möjligt, samarbeta kring bedömningar av multilaterala organisationer kan dubbelarbete undvikas. Gemensamma bedömningar av organisationernas relevans, effektivitet och kapacitet kan även medföra en kvalitetshöjning på bedömningarna då information och erfarenheter från både UD och Sida enklare kan inkluderas.

6.5 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och UD:s hantering av kärnstöd kan utformas mer ändamålsenligt, medan Sidas hantering av multi-bi-stöd i huvudsak är ändamålsenligt utformad. Även om det finns förutsättningar för att regeringen och Sida ska agera samstämmigt gentemot organisationerna på en övergripande nivå, har Riksrevisionen identifierat svagheter när det gäller förutsättningarna för samstämmighet mellan enskilda multi-bi-insatser och kärnstöd. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer.

Till regeringen och UD

Genom att åtgärda bristerna i beslut med tillhörande underlag och uppföljningar får regeringen och UD bättre underlag för att avgöra om kärnstöd till en specifik organisation är det mest effektiva sättet att uppnå svenska biståndspolitiska mål. Därför lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Säkerställ att det finns mål för vad regeringen vill uppnå med strategier som styr Sveriges kärnstöd. För att strategierna ska kunna följas upp bör målen vara tydliga och uppföljningsbara.
- Säkerställ att UD gör en dokumenterad riskanalys inför att regeringen ska fatta beslut som rör kärnstöd och regelbundet följer upp riskanalysen.
- Säkerställ att UD regelbundet gör en dokumenterad samlad uppföljning av respektive organisationsstrategi.
- Överväg om UD och Sida ska göra en dokumenterad samlad uppföljning av Sveriges kärnstöd och multi-bi-stöd till respektive organisation.

Mot samma bakgrund lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till UD:

- Följ upp kärnstödet till respektive organisation och dokumentera denna uppföljning.
- Säkerställ att organisationsbedömningarna fokuserar på aspekter som är specifika för svenska utvecklingspolitiska mål och prioriteringar, samt förtydliga hur avvägningar görs i organisationsbedömningar.

Till UD och Sida

Riksrevisionen har identifierat en möjlig effektivitetsvinst när det gäller att ta fram underlag till beslut om kärnstöd och multi-bi-stöd. UD och Sida tar fram separata bedömningar som rör samarbetet med organisationer på en central nivå. Gemensamma bedömningar skulle minska risken för dubbelarbete och öka möjligheten att dra nytta av varandras kunskaper och erfarenheter. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till UD och Sida:

- Överväg att ta fram gemensamma bedömningar motsvarande organisationsbedömningar och centrala bedömningar, som kan innehålla en riskanalys.

Riksrevisionen har också identifierat svagheter när det gäller förutsättningarna för samstämmigt agerande mellan regeringen och Sida. Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till UD och Sida:

- Förtydliga den samrådsrutin som UD och Sida kommit överens om, så att det tydligare framgår vilka multi-bi-insatser Sida ska samråda om med UD.

Ordlista

Central bedömning	Ett Sida-dokument med bedömningar av multilaterala organisationers system och rutiner för revision, finansiell styrning och kontroll, upphandling samt anti-korrupsionsarbete. ²⁵⁸
Conclusion on performance (CoP)	Årlig resultatuppdatering som Sida gör för varje insats. Innehåller bland annat information om planerad uppföljning, dialog med organisationen och riskanalys. ²⁵⁹
Fokalfunkt	Se <i>multifokalfunkt</i> .
Geografiska strategier	Regeringsbeslutade geografiska strategier ska vara styrande för svenskt bistånd som genomförs i ett visst land eller en viss region. ²⁶⁰ Se också <i>strategier</i> .
Högnivåmöte	Möte mellan statsråd eller statssekreterare, och en högt uppsatt representant från organisationen. Högnivåmöten sker vanligtvis årligen.
Insats	Insats är ett samlingsbegrepp för de åtgärder som Sida finansierar i syfte att bidra till de mål som regeringen beslutat om i gällande strategier (se <i>strategier</i>). ²⁶¹ Allt Sidas bistånd genomförs i form av insatser.
Kärnstöd	Avser här ett icke öronmärkt stöd ett stöd som går till en multilateral organisations centrala budget, eller som påfyllnad av kapital till utvecklingsbanker. ²⁶²
MOPAN	<i>Multilateral Organisation Performance Assessment Network</i> är ett nätverk bestående givarländer som genomför gemensamma bedömningar av multilaterala organisationer. ²⁶³

²⁵⁸ Sida, *Beslut om ny central bedömning av UNDP för insatshanteringsprocessen*, 2018.

²⁵⁹ Samtliga *Conclusions on Performance (CoP)* (Sida, *Conclusions on Performance (CoP)*). Se också Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2016; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2018; Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019.

²⁶⁰ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1; Sida, "Så styrs Sida", hämtad 2021-06-29.

²⁶¹ Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, 2019, s. 3.

²⁶² Prop. 2019/20:1 UO 7, s. 18.

²⁶³ MOPAN, "Mission Statement", hämtad 2021-06-07.

Multi-bi-stöd/-insats	Ett stöd till en multilateral organisation som är öronmärkt för att användas i ett specifikt land eller inom ett tematiskt område. ²⁶⁴ Varje enskilt multi-bi-stöd utgör en insats, se <i>insats</i> .
Multifokalpunkt	En multifokalpunkt är en person på Sida i Stockholm som har i uppdrag att samordna, underhålla och utveckla Sidas relationer med prioriterade multilaterala organisationer, se <i>prioriterade organisationer</i> . ²⁶⁵
Multilaterala organisationer	Organisationer där flera länder har gått samman för att verka för en gemensam sak. Organisationer inom FN-systemet, internationella finansiella institutioner, som Världsbanken, är exempel på multilaterala aktörer.
Multistrategin (Strategi för multilateral utvecklingspolitik)	Regeringens multistrategi är styrande för Regeringskansliets arbete med multilaterala organisationer. Den ska även vägleda Sida, utlandsmyndigheterna och andra myndigheter i deras arbete med multilaterala organisationer. ²⁶⁶ Se också <i>strategier</i> .
Organisationsbedömning	UD tar fram organisationsbedömningar inför att regeringen ska fatta beslut om en organisationsstrategi. En organisationsbedömning ska innehålla bedömningar av organisationens uppnådda resultat, relevans och effektivitet. ²⁶⁷
Organisationsstrategi	Organisationsstrategier ska vara styrande för svenskt bistånd som genomförs av multilaterala organisationer. ²⁶⁸ Se också <i>strategier</i> .
PGU	Sveriges politik för global utveckling från 2003 är en proposition vars mål är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. PGU gäller för samtliga politikområden. ²⁶⁹
Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbetet och humanitärt bistånd/ Policyramverket	En skrivelse där regeringen redogör för sin inriktning för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Regeringen överlämnade skrivelsen till riksdagen i december 2016. ²⁷⁰

²⁶⁴ Prop. 2019/20:1 UO 7, s. 17.

²⁶⁵ Sida, *Reviderat beslut för Sidas arbete med multifokalpunkter*, 2017.

²⁶⁶ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 1.

²⁶⁷ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 10–11.

²⁶⁸ *Ibid*, s. 1.

²⁶⁹ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

²⁷⁰ Skr. 2016/17:60.

Prioriterade organisationer	Är multilaterala organisationer som, enligt regeringen, ska prioriteras i svenskt bistånd. UD ansvarar för prioriteringen, som ska baseras på organisationens relevans och effektivitet, samt storleken på det samlade svenska stödet. ²⁷¹
Påverkansarbete	Avser den dialog som svenska aktörer för med multilaterala organisationer för att få genomslag för svenska biståndspolitiska prioriteringar. ²⁷²
Samråd	Formella möten, eller avstämningar, där Regeringskansliet, Sida och/eller andra berörda aktörer deltar. Samråden kan handla om multilaterala samarbete generellt, samarbetet med en specifik organisation eller specifika multi-bi-insatser. ²⁷³
Samstämmt agerande	Med samstämmt agerande avser vi här att det finns en gemensam svensk helhetssyn, där kärnstödet och multi-bi-stödet ses i ett samlat perspektiv. Det innebär att samma prioriteringskriterier och principer ska gälla för UD och Sida. ²⁷⁴
Tematisk strategi	Tematiska strategier ska vara styrande för svenskt bistånd som genomförs inom ett tematiskt område. ²⁷⁵ Se också <i>strategier</i> .
Strategi	Regeringsbeslutade strategier är ett av regeringens instrument för att styra svenskt bistånd. Strategierna ska ange mål för det svenska utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet, det vill säga vad samarbetet ska bidra till under en viss period. ²⁷⁶
Uppföljning	Uppföljning avser här utvärdering, analys erfarenhetsutbyte samt kontinuerliga muntliga uppföljningar och avstämningar. ²⁷⁷

²⁷¹ Bilaga till regeringsbeslut 2017/21055/FN, s. 3–4.

²⁷² Skr. 2016/17:60, s. 45–46.

²⁷³ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 7.

²⁷⁴ Se Prop. 2002/03:122, s. 61, 67 ff och 71.

²⁷⁵ Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, s. 1.

²⁷⁶ Ibid, s. 1.

²⁷⁷ Jmf. prop. 2019/20:1 UO 7, s. 49, bet. 2019/20:UU2, s. 9, rskr. 2019/20:104.

Referenslista

Bet. 1993/94:KU30 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, prot. 1993/94:110.

Bet. 2008/09:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*, rskr. 2008/09:158.

Bet. 2012/13:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Bet. 2013/14:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt utvecklingssamarbete*.

Bet. 2013/14:UU20 *Biståndspolitisk plattform*.

Bet. 2014/15:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Bet. 2015/16:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Bet. 2016/17:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Bet. 2016/17:UU7 *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanksgruppen samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2014 och 2015*, rskr. 2016/17:48.

Bet. 2016/17:UU11 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, rskr. 2016/17:235.

Bet. 2017/18:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Bet. 2018/19:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*.

Bet. 2019/20:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, rskr. 2019/20:104.

Bilaga till beslut nummer 7, protokoll vid regeringssammanträde M2019/02153/I, *Strategi för Sveriges samarbete med FN:s miljöprogram (Unep) perioden 2020–2023*.

Bilaga till regeringsbeslut UD2016/01033/MU, *Strategi för Sveriges samarbete med Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD) 2016–2018*.

Bilaga till regeringsbeslut UD2017/11032/FN, *Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med FN:s befolkningsfond (UNFPA) 2017-2021*.

Bilaga till regeringsbeslut UD2017/11034/FN, *Strategi för Sveriges samarbete med FN:s utvecklingsprogram (UNDP) 2017-2021*.

Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21053/IU, *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*.

Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, *Strategi för multilateral utvecklingspolitik*.

Bilaga till regeringsbeslut UF2013/41712/UD/USTYR, *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*.

Bilaga till regeringsbeslut UF2014/52305/UD/MU, *Resultatstrategi för Sveriges samarbete med Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM) 2014-2016*.

Budgetlag (2011:203).

Ekonomistyrningsverket (ESV) och Statskontoret, *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, ESV 2020:47, ESV, 2020.

Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förvaltningslag (2017:900).

Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria, "Global Fund Overview", <https://www.theglobalfund.org/en/overview/>, hämtad 2021-06-03.

IFAD, "About us", <https://www.ifad.org/en/about>, hämtad 2021-06-03.

MOPAN, "Mission Statement", <http://www.mopanonline.org/about/ourmission>, hämtad 2021-06-07.

Myndighetsförordning (2007:515).

Odén, B., *Biståndets idéhistoria – från Marshallhjälp till millenniemål*, Studentlitteratur, 2006.

OECD, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, OECD Publishing, 2005.

OECD, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Sweden 2019*, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, 2019.

Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

Prop. 2002/03:122 *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2013/14:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:75.

Prop. 2015/16:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Prop. 2016/17:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Prop. 2017/18:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Prop. 2019/20:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, bet. 2019/20:UU2, rskr. 2019/20:104.

Prop. 2020/21:1 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd.*

Protokoll vid regeringssammanträde UD2016/01035/MU, *Organisationsstrategi för Sveriges samarbete med Världsbanksgruppen 2016–2018.*

Protokoll vid regeringssammanträde UD2016/21866/FN, *Förlängning av resultatstrategin för Sveriges samarbete med Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM).*

Protokoll vid regeringssammanträde UD2017/14031/IU, *Ändring av villkor för utbetalning av stöd till multilaterala och internationella organisationer och fonder 2017.*

Protokoll vid regeringssammanträde UD2018/04634/FN, *Förlängning av resultatstrategin för Sveriges samarbete med Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM).*

Protokoll vid regeringssammanträde UD2018/21189/FN, *Förlängning av resultatstrategin för Sveriges samarbete med Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM).*

Protokoll vid regeringssammanträde UD2019/04041/FN, *Strategi för Sveriges samarbete med Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM) 2019–2023.*

Regeringsbeslut UD2017/20467/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsbeslut UD2019/03933/IU, UD2019/09543/IU, UD2019/18963/PLAN (delvis) m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsbeslut UD2019/18427/RS (delvis), UD2019/18461/IU, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.*

Regeringsform (RF).

Regeringskansliet och Sida, *Samrådsrutin inför beredning och beslut om Sida-finansierade biståndsinsatser genom multilaterala organisationer (s k multi-bi stöd) i linje med Strategin för multilateral utvecklingspolitik (beslutad av regeringen i december 2017), 2018-07-05, 2018.*

Riksrevisionen, *Bistånd genom internationella organisationer, UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet*, RiR 2014:24, Riksrevisionen, 2014.

Riksrevisionen, *Statliga stöd med delat myndighetsansvar – Effektivitet och förenklningar*, RiR 2020:23, Riksrevisionen, 2020.

Sida, *Aggregerad statistik om kärnstöd och multi-bi-stöd*, statistiskt underlag inkommet per mejl 2021-06-23, 2021.

Sida, avtal (UNDP, Governance Programme Ethiopia): *Third-party cost-sharing agreement between Sweden, represented by the Swedish international development cooperation agency (the donor) and the United Nations development programme (UNDP)*, insatsnummer 10733, u.d (signerat av Sverige 2017-11-22), 2017.

Sida, avtal (VBG, Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019): *Administration Agreement between Sweden, represented by the Swedish International Development Cooperation Agency, and the International Bank for Reconstruction and Development and the International Development Association concerning the Global Water Security and Sanitation Partnership Multi-Donor Trust Fund (Trust Fund No. TF072701; Donor Reference Id. 61050147)*, insatsnummer 61050147, daterat 2016-12-16, 2016.

Sida, avtal (VBG, WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021): *Administration Agreement between Sweden, represented by the Swedish International Development Cooperation Agency, and the International Development Association concerning the Somalia Multi-Partner Fund 2 (Trust Fund No. TP073249)*, insatsnummer 12769, UM2018/37633/NAIR/DOC-6 4.4.2, signerat av Sverige 2018-11-13, 2018.

Sida, Beredning av insats (IFAD): *Försäkring IFAD*, insatsnummer 11297, 2017-12-06, 2017.

Sida, Beredning av insats (UNDP): *Governance Programme Ethiopia*, insatsnummer 10733, 2017-11-21, 2017.

Sida, Beredning av insats (UNDP): *UNDP Climate Change Finance 2017–2021*, insatsnummer 52190014, 2017-03-14, 2017.

Sida, Beredning av insats (UNDP): *UNDP Peacebuilding 2019–2020*, insatsnummer 13236, 2019-06-28, 2019.

Sida, Beredning av insats (UNFPA): *Joint Regional UN SRHR/HIV programme*, insatsnummer 10596, 2017-11-22, 2017.

Sida, Beredning av insats (UNFPA): *UNFPA MHTF 2019–2022*, insatsnummer 61050158, 2019-01-30, 2019.

Sida, Beredning av insats (UNFPA): *UNFPA - UN Women Joint Programme on Gender Based Violence in Uganda 2018–2023*, insatsnummer 11709, 2018-11-30, 2018.

Sida, Beredning av insats (VBG): *GPE 2016–2019*, insatsnummer 61050050, 2016-09-09, 2016.

Sida, Beredning av insats (VBG): *WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021*, insatsnummer 12769, 2018-12-13, 2018.

Sida, Beredning av insats (VBG): *World Bank/Global Water Security & Sanitation Partnership 2016–2019 (till kvalitetskontroll)*, insatsnummer 61050147, 2016-12-12, 2016.

Sida, *Beslut om ny central bedömning av UNDP för insatshanteringsprocessen*, beslut nr 2018–003862, 2018-12-21, 2018.

Sida, Beslut om insats (IFAD): *Försäkring IFAD*, insatsnummer 11297, u.d. (ej undertecknad).

Sida, Beslut om insats (UNDP): *UNDP Climate Change Finance 2017–2021*, insatsnummer 52190014, 2019-03-13, 2019.

Sida, Beslut om insats (UNDP): *UNDP Peacebuilding 2019–2020*, insatsnummer 13236, 2019-07-17, 2019.

Sida, Beslut om insats (UNDP): *UNDP 2018–2022 Governance Program i Etiopien* [sic], insatsnummer 10733, 2019-09-19, 2019.

Sida, Beslut om insats (UNFPA): *Joint Regional UN SRHR/HIV programme*, insatsnummer 10596, 2017-11-23, 2017.

Sida, Beslut om insats (UNFPA): *UNFPA MHTF*, insatsnummer 61050158, 2019-04-27, 2019.

Sida, Beslut om insats (UNFPA): *UNFPA – UN Women gemensamt program för att förebygga könsrelaterat våld i Uganda*, insatsnummer 11709, 2018-11-30, 2018.

Sida, Beslut om insats (VBG): *Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019*, insatsnummer 61050147, 2016-12-14, 2016.

Sida, Beslut om insats (VBG): *GPE 2016–2019*, insatsnummer 61050050, 2016-05-06, 2016.

Sida, Beslut om insats (VBG): *WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021*, insatsnummer 12769, 2018-12-13, 2018.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (IFAD): *Försäkring IFAD: sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande (2019)*, u.d.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (UNDP): *UNDP Climate Change Finance 2017–2021, sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande*, insatsnummer 52190014, 2020-04-09, 2020.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (UNDP): *UNDP 2018–2022 Governance Programme Ethiopia, sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande*, insatsnummer 10733, 2021-01-27, 2021.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (UNFPA): *UNFPA MHTF 2019–2022, sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande*, insatsnummer 61050158, 2021-01-12, 2021.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (UNFPA): *UNFPA MHTF 2019–2022, sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande*, insatsnummer 61050158, 2021-02-07, 2021.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (UNFPA): *UNFPA - UN Women Joint Programme on Gender Based Violence in Uganda 2018–2023, sammanfattande resultatuppdatering*, insatsnummer 11709, 2021-04-30, 2021.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (UNFPA): *2gether 4 SRHR²⁷⁸, sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande*, insatsnummer 10596, 2021-04-23, 2021.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (VBG): *GPE 2016–2020, sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande*, insatsnummer 61050050, 2020-11-12, 2020.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (VBG): *WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021, sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande*, insatsnummer 12769, 2020-03-05, 2020.

Sida, Conclusion on performance (CoP) (VBG): *World Bank/Global Water Security & Sanitation Partnership 2016–2021, sammanfattande resultatuppdatering – bedömning av genomförande*, insatsnummer 61050147, 2020-11-09, 2020.

Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, gäller från 2016-09-12, 2016.

Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, gäller från 2018-03-19, 2018.

Sida, *Regel för att hantera biståndsinsatser*, gäller från 2019-09-02, 2019.

Sida, *Report on perceptions of UNFPA's performance at country level*, 2020-11-12, 2020.

Sida, *Reviderat beslut för Sidas arbete med multifokalpunkter*, beslut nr 2017–004046, 2017-12-08, 2017.

Sida, Svar på förfrågan från RiR angående UNDP-insatser, inkommet per mejl 2021-03-26, 2021.

Sida, Svar på förfrågan från RiR angående UNFPA-insatser, inkommet per mejl 2021-03-23, 2021.

Sida, Svar på förfrågan från RiR angående VBG-insatser, inkommet per mejl 2021-03-25, 2021.

Sida, "Så blir en insats till", <https://www.sida.se/partner-till-sida/samarbeta-med-sida/sa-blir-en-insats-till>, hämtad 2021-06-29.

Sida, "Så styrs Sida", <https://www.sida.se/om-sida/sa-styrs-sida>, hämtad 2021-06-29.

²⁷⁸ Insatsen Joint Regional UN SRHR/HIV programme har även benämnts 2gether 4 SRHR i Sidas dokumentation.

Sida, *Trac helptexts*, 2019-10-08, 2019.

Sida, *Trac helptexts*, 2021-09-15, 2021.

Sida, *20200518 multibi avtalspart*, statistiskt underlag inkommet per mejl 2020-05-18, 2020.

Skr. 2016/17:60 *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, bet. 2016/17:UU11, rskr. 2016/17:235.

Skr. 2017/18:188 *Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer*.

Skr. 2019/20:91 *Resultatskrivelse om utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd genom multilaterala organisationer*.

UD, Agenda för multisamråd: *Agenda för Multisamråd 20 Juni*, u.d.

UD, Agenda för multisamråd: *Välkomna till multisamråd!*, u.d.

UD, Agenda för organisationssamråd: *Agenda organisationssamråd Världsbanken 2018*, 2018-12-17, 2018.

UD, *Agreement with GFATM 2016, Multi-Year Contribution Agreement among the Government of Sweden, the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria and The International Bank for Reconstruction and Development, as Trustee of the Trust Fund for the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*, daterat 2016-12-22, 2016.

UD, *Agreement with UNFPA 2018, Strategic Partnership Agreement between the Government Offices of Sweden and United Nations Population Fund On Regular Resources Support 2018-2021*, u.d. (signerat av Sverige 2018-06-11).

UD, *Arbetsplan för GFATM 2019*, u.d.

UD, Dagordning för organisationssamråd: *Dagordning: IFAD organisationssamråd, 11 december 2018*, 2018-12-05, 2018.

UD, Dagordning för organisationssamråd: *Dagordning organisationssamråd UNDP 29 november 2018*, u.d.

UD, Inbjudan till organisationssamråd: *Organisationssamråd UNFPA*, mejl från UD utskickat 2019-10-29, 2019.

UD, *Instruktion inför Globala fondens 40:e styrelsemöte 14–15 november 2018 i Genève*, D-post: UD/2018-11-12/1483, u.d.

UD, *Instruktion inför IFAD:s styrelsemöte den 10–11 april 2017*, 2017-04-03, 2017.

UD, *Instruktion inför IFAD:s 124:e exekutiva styrelsemöte den 11–13 september 2018*, u.d.

UD, *Instruktion inför årsmöte i UNDP:s styrelse den 30 maj – 8 juni 2017 i New York*, u.d.

UD, *Mejl från UD, 2021-03-19 med UD, Rapport från UNDP:s styrelsemöte den 29 augusti och den 3–6 september*, D-post: UD/2019-11-28/1507, u.d.

UD, *Organisationsbedömning av multilaterala organisationer – vägledning för genomförande*, u.d., rev. 2017.

UD, *Organisationsbedömning (GFATM, 2014): Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM)*, u.d., 2014.

UD, *Organisationsbedömning (GFATM, 2018): Organisationsbedömning – Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM)*, 2018-10-08, 2018.

UD, *Organisationsbedömning (IFAD, 2014): IFAD – Organisationsbedömning av multilaterala organisationer*, 2014-05-09, 2014.

UD, *Organisationsbedömning (IFAD, 2019): Organisationsbedömningen för Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD)*, dnr. UD2019/17219/GA, 2019-04-23, 2019.

UD, *Organisationsbedömning (UNDP, 2014): UD Organisationsbedömning - Förenta Nationernas utvecklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP)*, u.d., 2014.

UD, *Organisationsbedömning (UNFPA, 2015): Organisationsbedömning 2015 – UNFPA*, u.d., 2015.

UD, *Organisationsbedömning (VBG, 2015): Organisationsbedömning – Världsbanken*, 2015-01-31, 2015.

UD, *Organisationsbedömning (VBG, 2019/2020): Organisationsbedömning – Världsbanken (Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken, IBRD, och Internationella utvecklingsfonden, IDA)*, dnr UD2019/07063/GA, 2020-04-25, 2020.

UD, *Raminstruktion för Sveriges arbete med organisationsöverskridande frågor i UNDP, UNFPA, Unicef, UN Women och UNAIDS under 2018*, 2018-03-26, 2018.

UD, *Rapport från Globala fondens 40:e styrelsemöte 14–15 november 2018 i Genève*, D-post: UD/2018-12-07/0940, u.d.

UD, *Strategic Partnership Agreement between the Government Offices of Sweden and United Nations Development Fund On Regular Resources Support 2018-2019*, u.d. (signerat av Sverige 2018-06-11).

UD, *Underlagspromemoria – svenskt kärnstöd till [organisation X] budgetåret [20xx]*, 2018.

UD *Underlagspromemoria – svenskt kärnstöd till ange organisation budgetåret 20xx*, 2021.

UD, Underlagspromemoria (GFATM, 2016): *Sveriges kärnstöd till Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM) budgetåret 2017*, UD2016/19703/FN, 2016-12-02, 2016.

UD, Underlagspromemoria (GFATM, 2017): *Sveriges kärnstöd till Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM), budgetåret 2018*, UD/2017/14388/FN, 2017-11-01, 2017.

UD, Underlagspromemoria (GFATM, 2018): *Underlagspromemoria – svenskt kärnstöd till Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM) budgetåret 2019*, UD2018/18345/FN, 2018-12-05, 2018.

UD, Underlagspromemoria (IFAD, 10, 2015): *Internationella jordbruksutvecklingsfonden: regeringsbeslut om svenskt kärnstöd till den tionde påfyllnaden (IFAD)*, 2015-07-28, 2015.

UD, Underlagspromemoria (IFAD, 10, 2016): *Berednings-pm ändringsbeslut av Sveriges stöd till den Internationella jordbruksutvecklingsfondens (IFAD) tionde påfyllnad inför regeringsbeslut*, 2016-02-09, 2016.

UD, Underlagspromemoria (IFAD, 11): *Regeringsbeslut om svenskt bidrag till elfte påfyllnaden av den Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD11)*, 2018-06-12, 2018.

UD, Underlagspromemoria (UNDP, 2016): *Sveriges kärnstöd till Förenta Nationernas utvecklingsprogram (UNDP) budgetåret 2017*, UD2016/19710/FN, 2016-12-02, 2016.

UD, Underlagspromemoria (UNDP, 2017): *Underlagspromemoria för kärnstöd till Förenta Nationernas utvecklingsprogram (UNDP), budgetåret 2018*, UD2017/14398/FN, 2017-09-12, 2017.

UD, Underlagspromemoria (UNDP, 2018): *Underlagspromemoria – svenskt kärnstöd till FN:s utvecklingsprogram (UNDP) budgetåret 2019*, UD2018/18393/FN, 2018-11-26, 2018.

UD, Underlagspromemoria (UNFPA, 2018): *Underlagspromemoria - svenskt kärnstöd till FN:s befolkningsfond (UNFPA) budgetåret 2019*, UD2018/18401/FN, 2018-12-17, 2018.

UD, Underlagspromemoria (UNFPA, 2019): *Underlagspromemoria - svenskt kärnstöd till FN:s befolkningsfond (UNFPA) budgetåret 2020*, UD2019/16890/FN, 2019-11-08, 2019.

UD, Underlagspromemoria (VBG/IBRD, 2019): *Underlagspromemoria - svenskt deltagande i kapitalhöjning i Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD) budgetåren 2019–2025*, UD2019/14140/GA, 2019-09-19, 2019.

UD, Underlagspromemoria (VBG/IDA, 18): *Internationella utvecklingsfonden: regeringsbeslut om svenskt bidrag till den artonde påfyllnaden av den internationella utvecklingsfonden (IDA 18)*, 2017-05-02, 2017.

UD, Underlagspromemoria (VBG/IDA, 19): *Underlagspromemoria – svenskt kärnstöd till Internationella utvecklingsfondens (IDA) nittonde påfyllnad*, 2020-06-17, 2020.

UD, Uppteckning från multisamråd: *Uppteckning från multi-samråd 3 oktober*, 2019-11-20, 2019.

UD, Uppteckning från multisamråd: *Uppteckningar från multisamråd 20 november 2020*, u.d.

UD, *Utkast – Arbetsplan för Världsbanksgruppen 2019*, u.d.

UD, *Utkast instruktion UNFPA årsmöte juni 2019*, D-post: UD/2019-05-31/1618, u.d.

UD, *Utrikesdepartementets faktagranskning av utkastet Långsiktigt utvecklingssamarbete genom multilaterala organisationer*, 2021-09-13, 2021.

UD, *Utrikesdepartementets vägledning för bidrag*, 2016-09-09, 2016.

UD, *Utvärderingsrapport om åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport om bistånd genom internationella organisationer*, 2017-01-25, 2017.

UD, *Vägledning för överlämningar i samband med byte av tjänst i utrikesförvaltningen*, bilaga. 2018-11-28 (reviderad 2021-06-01), 2018.

UD, *171010 Arbetsplan UNDP Klimatmål*, 2017.

UNDP, "FAQ:s", <https://www.undp.org/about-us/faqs>, hämtad 2021-06-03.

UNFPA, "About us", <https://www.unfpa.org/about-us>, hämtad 2021-06-03.

United Nations "Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others", <https://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>, hämtad 2021-01-22.

Utdrag från protokoll vid regeringssammanträde UD2017/03722/IU, *Villkor för användning av medel budgetåret 2017 under anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, ap. 30, 31 och 33 inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

Utdrag från protokoll vid regeringssammanträde UD2018/19347/IU, *Ändring av villkor för utbetalning av stöd till multilaterala och internationella organisationer och fonder 2018*.

Utdrag från protokoll vid regeringssammanträde UD2019/18463/IU, *Ändring av villkor för utbetalning av stöd till multilaterala och internationella organisationer och fonder 2019*.

VBG/IDA, "History" <https://ida.worldbank.org/about/history>, hämtad 2021-06-03.

Bilaga 1. Urval

I bilaga 1 beskriver vi hur vi har gjort urvalet av multilaterala organisationer och insatser som ingår i granskningen.²⁷⁹

För att besvara granskningens revisionsfrågor har vi gjort fallstudier, det vill säga djupgående studier av ett mindre antal stöd, i stället för att göra en mer ytlig undersökning av ett större antal stöd. Varje fallstudie utgörs av en granskning av Sveriges samarbete med en specifik multilateral organisation. Sammanlagt har fem organisationer valts ut för fallstudier. En fallstudie omfattar en granskning av regeringens kärnstöd och ett urval av Sidas multi-bi-insatser till den multilaterala organisationen i fråga. Vi har gjort ett strategiskt urval av organisationer och insatser som ska ingå i granskningen. Urvalet grundar sig i en sammanvägning av ett antal urvalskriterier som vi presenterar nedan.

Intentionen med vårt urval är att täcka in de viktigaste aspekterna av det svenska stödet till multilaterala organisationer. En urvalsprocess innebär dock att vissa aspekter väljs bort och den påverkar möjligheterna till generaliseringar, vilket vi har haft i åtanke när vi har genomfört granskningen. Den strategiska urvalsprocess som vi har använt i granskningen möjliggör analytiska generaliseringar av hur regeringen, UD och Sida har hanterat biståndet till de multilaterala organisationer som får mest svenskt stöd. Urvalet begränsar dock våra möjligheter att uttala oss om hanteringen av stöd till organisationer som inte har varit prioriterade inom svenskt multilateralt utvecklingssamarbete, det vill säga organisationer för vilka Sverige inte har haft några organisationsstrategier, vilka också totalt sett fått mindre pengar från Sverige.

Urvalsprocess och val av tidsperiod

Vi har delat in urvalsprocessen i flera steg. Det första steget var att identifiera vilka organisationer som mottagit mest stöd under den valda tidsperioden. I urvalets andra steg valde vi ut samarbetet med fem organisationer för fallstudier. I det tredje, och sista, urvalssteget identifierade vi de multi-bi-insatser som ingår i fallstudierna. I de följande avsnitten beskriver vi respektive steg i urvalsprocessen.

Vi har valt att granska svenskt stöd till multilaterala organisationer som har getts under åren 2017–2019. Detta för vi ska kunna täcka in aktuella förhållanden och samtidigt ha möjlighet att inkludera uppföljningar i granskningen. De senaste inrapporterade data som fanns tillgängliga vid granskningens inledning (hösten 2020) var för 2019. Därför har vi valt att granska perioden 2017 till och med 2019.

²⁷⁹ Urvalet diskuterades med UD (2021-01-14) och Sida (2021-01-13). Inför dessa möten fick UD och Sida ta del av ett utkast av steg 1 och 2 i denna bilaga.

Steg ett i urvalsprocessen: identifiering av de största mottagarna av multilateralt stöd

Ett av motiven till granskning är att storleken på det multilaterala stödet är väsentligt, det vill säga att det är så stort att Riksrevisionen anser det vara av statsfinansiell betydelse. Det är stora skillnader i stödets storlek och därför har vi valt att granska organisationer som fått relativt stora stöd. Det innebär också att granskningen täcker in en större del av Sveriges multilaterala bistånd.

Det första steget i vår urvalsprocess var följaktligen att identifiera vilka organisationer som fått mest svenskt stöd under åren 2017–2019. Organisationer som framför allt ägnar sig åt humanitärt bistånd och organisationer som handläggs av andra departement än UD valde vi också bort (se avsnitt 1.2.2 i granskningsrapporten).

Sammanlagt fick 121 multilaterala organisationer kärnstöd och/eller multi-bi-stöd från Sverige under perioden 2017–2019. Det är stora skillnader i storleken på stöden: de minsta stöden låg på ett par hundratusen kronor, medan de största stöden omfattade flera miljarder kronor.²⁸⁰

I tabell 1 redovisar vi stödet till de multilaterala organisationer som har mottagit mer än 500 miljoner kronor i kärnstöd och multi-bi-stöd från Sverige under åren 2017–2019 inom ramen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (de avgränsningar som nämns i rutan ovan är gjorda i tabellen).

Tabell 1 Multilaterala organisationer som mottagit mer än 500 miljoner kronor i svenskt stöd under åren 2017–2019

Multilateral organisation	Totalt kärnstöd 2017–2019	Totalt multi-bi-stöd 2017–2019	Totalt stöd 2017–2019
Världsbanksgruppen (VBC)*	7 343 034 860	4 188 850 117	11 531 884 976
FN:s utvecklingsprogram (UNDP)	2 361 061 491	4 799 103 210	7 160 164 701
FN:s barnfond (Unicef)	2 109 143 872	3 265 808 793	5 374 952 665
FN:s befolkningsfond (UNFPA)	1 878 197 135	1 103 411 448	2 981 608 583
Globala fonden för aids, tuberkulos och malaria (GFATM)	2 500 000 000	0	2 500 000 000
Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF)	2 221 085 005	0	2 221 085 005
UN Women	424 115 499	665 154 385	1 089 269 884
Globala vaccinalliansen (GAVI)	950 000 000	0	950 000 000
Globala miljöfonden (GEF)	894 497 500	0	894 497 500
Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD)	500 000 000	54 000 000	554 000 000
FN:s projektorganisation (UNOPS)	89 000 000	438 214 068	527 214 068

* I tabellen omfattar stödet till VBC stöd som getts till IDA, IBRD och IFC, se text nedan.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Sida, 20200518 multibi avtalspart, statistiskt underlag inkommet per mejl 2020-05-18.

²⁸⁰ Riksrevisionens bearbetning av Sida, 20200518 multibi avtalspart, statistiskt underlag inkommet per mejl 2020-05-18.

Tabell 1 visar att de tre organisationer som mottog mest svenskt stöd under åren 2017 till 2019 var Världsbanksgruppen (VBG), FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och FN:s barnfond (Unicef).

Till VBG hör fem institutioner: Internationella utvecklingsfonden (IDA), Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (IBRD), Internationella finansieringsbolaget (IFC), Multilaterala investeringsorganet (MIGA) och Internationella centret för lösning av investeringsvinster (ICSID).²⁸¹ I budgetpropositioner, liksom i Sveriges organisationsstrategi, hanteras dessa fem institutioner som en organisation, det vill säga som VBG.²⁸² Ungefär hälften av stödet till VBG kanaliseras som kärnstöd till IDA.

Steg två i urvalsprocessen: val av multilaterala organisationer för fallstudier

I det andra steget i urvalsprocessen utgick vi från stödet till de elva organisationer som presenteras i tabell 1. I steg två har vi gjort en sammanvägning av flera kriterier för att säkerställa att det slutliga urvalet inkluderar organisationer som är relevanta för både kärnstödet och multi-bi-stödet. Vi beskriver i följande avsnitt hur steg två har gått till och hur vi har valt organisationerna.

Urvalskriterier

I rutan på nästa sida presenterar vi de kriterier vi har identifierat som relevanta för att täcka in aspekter som är viktiga för granskningen. Urvalet bygger på en sammanvägning av dessa kriterier.

²⁸¹ Bilaga till regeringsbeslut UD2020/03273/GA, s. 2. MIGA och ICISD har dock inte mottagit något multilateralt stöd från Sverige under åren 2017 till och med 2019. Det finns stöd som kategoriserats som stöd till "Världsbanken", men detta stöd är inte inkluderat i tabellen eftersom det är oklart till vilken institution inom Världsbanken detta stöd har getts. Se Riksrevisionens bearbetning av Sida, 20200518 *multibi avtalspart*, statistiskt underlag inkommet per mejl 2020-05-18.

²⁸² Se Prop. 2020/21:1 UO 7; Bilaga till Regeringsbeslut UD2020/03273/GA.

Urvalskriterier för steg 2

Både kärnstöd och multi-bi-stöd: Urvalet inkluderar främst multilaterala organisationer som både har fått kärnstöd- och multi-bi-stöd under åren 2017–2019. Det möjliggör för oss att besvara granskningens tredje delfråga, om förutsättningar för ett samstämmigt agerande mellan regeringen och Sida.

Förekomst av organisationsstrategi: Enbart stöd till organisationer som har en organisationsstrategi har inkluderats i urvalet. Detta för att vi bedömer att förutsättningarna för samstämmighet är större om det finns en organisationsstrategi.

Typ av stöd: För att täcka in olika slags stöd ska urvalet inkludera följande:

- minst en FN-organisation, en bank och en fond/annan multilateral organisation
- stöd till minst en organisation som fått ettåriga kärnstöd någon gång under granskningsperioden
- stöd till minst en organisation som fått fleråriga kärnstöd någon gång under granskningsperioden. Under de senaste åren har antalet fleråriga kärnstöd ökat och de kommer sannolikt att öka under de närmsta åren. Därför anser vi att det är viktigt att den här typen av stöd inkluderas i granskningen.

Sveriges relativa storlek som givare: Urvalet inkluderar samarbeten med organisationer där Sverige är en relativt stor givare. Detta eftersom det kan ge ökade möjligheter till svenskt inflytande.* I urvalet har vi därför tagit hänsyn till:

- Sveriges procentuella bidrag till organisationens totala kärnstödsinkomster
- Sveriges ranking bland kärnstödsgivare.

Fokalkpunktskategori på Sida: På Sida finns det fokalkpunkter, det vill säga medarbetare som har i uppdrag att bland annat samordna, underhålla och utveckla myndighetens relationer med multilaterala organisationer. Fokalkpunkterna är indelade i fyra kategorier beroende på vilken ambitionsnivå Sida har för arbetet med den specifika organisationen.** Kategorierna indikerar hur mycket arbetstid en medarbetare ska lägga på fokalkpunktsarbetet för en viss organisation. Vår intention är att inkludera flera fokalkpunktskategorier i vårt urval. Kategorierna ser ut som följer:

- kategori 1: 50 procent eller mer av en årsarbetskraft.
- kategori 2: 25–50 procent av en årsarbetskraft.
- kategori 3: 5–25 procent av en årsarbetskraft.
- kategori 4: 1–5 procent av en årsarbetskraft.

Antal multi-bi-insatser: Genom att täcka in organisationer som har genomfört ett större antal Sida-insatser i urvalet har vi fler möjligheter att välja olika insatser i nästa steg i urvalsprocessen (det vill säga urvalet av multi-bi-insatser inom Sidas utvecklingssamarbete).

* I multistrategin skriver regeringen: "Att vara en av de största finansiärerna till en multilateral organisation innebär möjligheter, men också ett stort ansvar. Det kan finnas ett värde i att tillhöra de allra största givarna i organisationer som är högt prioriterade av Sverige, speciellt när det gäller möjlighet till egen representation i en organisations styrelse, eller när ett stort svenskt stöd på annat sätt ökar Sveriges inflytande", Bilaga till regeringsbeslut UD2017/21055/FN, s. 5.
** Ambitionsnivån grundar sig på en sammanvägning av flera faktorer, däribland regeringens prioriteringar och storleken på Sidas stöd, se Sida, Reviderat beslut för Sidas arbete med multifokalkpunkter, 2017.

Vi har också haft andra aspekter i åtanke när vi har gjort vårt urval, men dessa har inte utgjort urvalskriterier. Det rör sig till exempel om att i möjligaste mån inkludera olika slags FN-organisationer, som fonder, program och fackorgan, liksom att ta med organisationer som har sina huvudkontor i olika städer. Vi menar att dessa aspekter inte är avgörande för hanteringen av beslut, tillhörande underlag och uppföljningar eller vilka förutsättningar som finns för samstämmighet. Därför utgör de inte regelrätta urvalskriterier. I de fall valet har stått mellan olika organisationer har vi däremot vägt in dessa aspekter.

Våra urvalskriterier medför sannolikt en relativt positiv vinkling av vårt urval på så vis att vi har valt att granska stöd till organisationer som får stora stöd. Det är rimligt att anta att dessa beslut och tillhörande underlag som rör kärnstöd, men även multi-bi-stöd, är relativt väl underbyggda i jämförelse med mindre stöd till samma organisationer.

Val av stöd till multilaterala organisationer

Utifrån ovan nämnda urvalskriterier har vi i tabell 2 sammanställt information om de elva organisationer som fått mer än 500 miljoner kronor i svenskt stöd under åren 2017–2019 (se tabell 1).

Tabell 2 Information om organisationer

Multilateral organisation	Kärnstöd 2017–2019*	Multi-bi-stöd 2017–2019*	Typ av organisation, ett- eller flerårigt stöd	Rang- ordning av kärnstödets storlek 2019	Procentuellt bidrag till org. totala kärnstöds- inkomster 2019	Ev. organisations- strategis giltighets- period	Antal multi-bi- insatser 2019	Fokalkategori (2017-12-08)
Världsbanksgruppen (VBG)	JA	JA	Utvecklingsbank, flerårigt (ex. IDA 17 2019–2022)	7	3,1 %	2020–2023	44	1
FN:s utvecklingsprogram (UNDP)	JA	JA	FN-organisation, flerårigt (2010–2021)	3	11,0 %	2017–2021	157	1
FN:s barnfond (Unicef)	JA	JA	FN-organisation, flerårigt (2018–2021)	3	12,2 %	2018–2022	99	1
FN:s befolkningsfond (UNFPA)	JA	JA	FN-organisation, flerårigt (2018–2021)	4	16,5 %	2017–2021	32	2
Globala fonden (GFATM)	JA	NEJ	Fond/annan multilateral organisation, flerårigt	8	2,7 %	2019–2023	0	3
Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF)	JA	NEJ	Utvecklingsbank, flerårigt (ex. AfDF 14 2019–2026)	8	5,1 %	2020–2023	0	3

Multilateral organisation	Kärnstöd 2017–2019*	Multi-bi-stöd 2017–2019*	Typ av organisation, ett- eller flerårigt stöd	Rangordning av kärnstödets storlek 2019	Procentuellt bidrag till org. totala kärnstödsinkomster 2019	Ev. organisationsstrategis giltighetsperiod	Antal multi-bi-insatser 2019	Fokalpunktskategori (2017-12-08)
UN Women	JA	JA	FN-organisation, flerårigt (2018–2021)	-	-	2018–2022	32	2
Globala vaccinaliansen (GAVI)	JA	NEJ	Fond /annan multilateral organisation, ettårigt	12	2,1 %	2015–2020	0	3
Globala miljöfonden (GEF)	JA	NEJ	Fond /annan multilateral organisation, flerårigt (GEF5 2016–2019, m.fl.)	6	7,6 %	2016–2018	0	-
Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD)	JA	JA	Fond/annan multilateral organisation flerårigt	6	5,9 %	2016–2020	4	4
FN:s projektorganisation (UNOPS)	JA	JA	FN-organisation, ettårigt	-	-	-	12	4

* De organisationer som har fått kärnstöd respektive multi-bi-stöd har fått det samtliga år. De organisationer som inte har fått multi-bi-stöd har inte fått det något av åren 2017–2019.

Källa: Prop. 2020/21:1 UO 7, s. 17; Riksrevisionens bearbetning av Sida, 20200518 multibi avtalspart, statistiskt underlag inkommet per mejl 2020-05-18; mejl från UD, 2020-05-15.

Med utgångspunkt i tabell 1 och 2 har stödet till fem organisationer valts ut för fallstudier i granskningen. Dessa organisationer är VBG, UNDP, UNFPA, IFAD och GFATM.

Med detta urval täcker vi in en bank (VBG), tre FN-organisationer (UNDP, UNFPA och IFAD) och två fonder/annan multilateral organisation (IFAD och GFATM). I flera av dessa organisationer är Sverige en relativt stor givare. Flera av de organisationer som ingår i vårt urval har fått både ett- och fleråriga kärnstöd under granskningsperioden.²⁸³ Samtliga organisationer, utom IFAD och GFATM, genomför också ett relativt stort antal multi-bi-insatser. Urvalet täcker även in samtliga fokalpunktskategorier på Sida. De organisationer som ingår i vårt urval har olika verksamhetsinriktningar. VBG och UNDP arbetar inom flera sektorer, medan de övriga organisationerna arbetar inom specifika områden: befolkningsområdet (UNFPA), jordbruksområdet (IFAD) och hälsoområdet (GFATM).

²⁸³ Mejl från UD, 2021-01-19.

Motivering till val av stöd till multilateral organisation

Vi inledde urvalsprocessen med att välja bort stödet till UNOPS, eftersom Sverige inte har någon organisationsstrategi för organisationen. Vi prioriterade sedan ner de organisationer som inte fått både kärn- och multi-bi-stöd under åren 2017–2019 (dessa organisationer är markerade med grått i tabell 2). Efter denna första prioritering gjordes urvalet med utgångspunkt i de urvalskriterier som presenterades i rutan ”Urvalskriterier steg 2” ovan.

Här följer en presentation av stödet till de organisationer som vi har valt att inkludera som fallstudier i granskningen, med en motivering.

VBG: VBG var den i särklass största mottagaren av svenskt multilateralt bistånd 2017–2019. Sammanlagt fick VBG 11,5 miljarder kronor i stöd under de här åren. Det är också den organisation som fått mest kärnstöd. Det svenska stödet till VBG är omfattande och därför inkluderar vi detta stöd i vårt urval, även om Sverige är en relativt liten givare. År 2019 rankades Sverige som nummer sju bland kärnstödsgivare och det svenska kärnstödet utgjorde endast 3,1 procent av organisationens totala kärnstödsinkomster.

UNDP: UNDP var den näst största mottagaren av stöd under den valda tidsperioden och den organisation som fått mest stöd från Sida. År 2019 rankades Sverige som nummer tre bland kärnstödsgivare och det svenska kärnstödet utgör 11 procent av organisationens totala kärnstödsinkomster. Sverige är därmed en relativt stor givare till UNDP.

UNFPA: UNFPA återfanns bland de organisationer som fått mest svenskt stöd 2017–2019 och Sverige var en relativt stor givare till organisationen år 2019. Genom att ta med UNFPA inkluderade vi Sidans fokalkpunktskategori 2. I stället för UNFPA övervägde vi att inkludera Unicef. Men eftersom Unicef, liksom VBG och UNDP, var klassad i fokalkpunktskategori 1 valde vi att ta med UNFPA.

IFAD: Under åren 2017–2019 var IFAD den enda fonden/annan multilateral organisation som fick både kärnstöd och multi-bi-stöd av de organisationer som inkluderas i tabell 2. IFAD är en internationell finansiell institution och ett av FN:s fackorgan.²⁸⁴ UD beskriver dock att stödet till IFAD mer liknar det till en bank än till en fond.²⁸⁵ Trots IFAD:s något oklara status som organisation valde vi att inkludera den i vårt urval eftersom vi då också täcker in Sidans fokalkpunktskategori 4. IFAD har dessutom sitt huvudkontor i Rom, till skillnad från VBG, UNDP och UNFPA som har sina huvudkontor i New York eller Washington.²⁸⁶

²⁸⁴ IFAD, ”About us”, hämtad 2021-01-21; United Nations “Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others”, hämtad 2021-01-22. IFAD är klassificerad som en “UN specialized agency”.

²⁸⁵ Mejil från UD, 2021-01-19.

²⁸⁶ Se United Nations “Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others”, hämtad 2021-01-22.

GFATM: GFATM har inte fått något multi-bi-stöd under åren 2017–2019. För att inkludera en renodlad fond i vårt urval valde vi ändå att ta med stödet till GFATM.²⁸⁷ Eftersom GFATM inte får något multi-bi-stöd är den här fallstudien framför allt aktuell när vi granskar kärnstödet. Sida har trots detta en fokalpunkt för organisationen (fokalpunktskategori 3), vilket medför att det är relevant att titta på hur samstämmigheten mellan UD och Sida har sett ut i det här fallet. GFATM har sitt huvudkontor i Genève.

Steg tre i urvalsprocessen: val av multi-bi-insatser

Det tredje steget i urvalsprocessen var att identifiera multi-bi-insatser inom ramen för Sidas multi-bi-stöd. Även detta urval gjorde vi strategiskt för att täcka in olika aspekter av multi-bi-stödet. Vi utgick från de organisationer som vi valde ut i det andra steget i urvalsprocessen. Valet av insatser genomfördes genom en sammanvägning av följande kriterier:

Urvalskriterier för steg 3

Insatsernas storlek: För att täcka in en så stor del som möjligt av Sidas stöd till multilaterala organisationer valde vi att fokusera på relativt stora multi-bi-insatser.

Insatser som genomförs inom ramen för olika strategier: För att täcka in olika slags multi-bi-stöd inkluderade urvalet insatser som gjorts inom ramen för både landstrategier, regionala strategier och tematiska strategier.

Fortsättning på en tidigare insats: Genom att inkludera insatser som är en fortsättning på en tidigare insats var det möjligt att analysera hur eventuella uppföljningar har påverkat beslut om nya insatser.

Utifrån Sidas statistik är det svårt att utläsa om en insats utgör en fortsättning på en tidigare insats eller inte. Eftersom detta var ett av våra urvalskriterier vände vi oss till fokalpunkterna för att identifiera vilka insatser som kunde vara relevanta för vår granskning.

Vi skickade en förfrågan till fokalpunkterna där det framgick att vi önskade en lista över 10–15 insatser per organisation som stämde in på ovanstående urvalskriterier och som var representativa för stödet till organisationen.²⁸⁸ Utifrån de insatser som fokalpunkterna identifierade gjorde vi sedan ytterligare ett urval. Att fokalpunkterna hjälpte oss med att identifiera insatserna innebär dock en risk att de förslag som de har gett oss är sådana där utfallet har varit relativt gott. Eftersom vi bad om ett relativt stort antal insatser och fokalpunkterna inte arbetar direkt med genomförandet anser vi dock att dessa risker är begränsade. Vi har däremot varit medvetna om denna risk när vi har genomfört granskningen.

²⁸⁷ GFATM verkar inte inom ramen för någon av utvecklingsbankerna eller FN.

²⁸⁸ Till exempel har ingen fokalpunkt tagit med stöd till så kallade junior professional officer tjänster (JPO-tjänster) eller sekunderingar, eftersom dessa inte är representativa stöd.

Sida har endast genomfört en, för granskningen, relevant multi-bi-insats för IFAD under den granskade perioden. Den är inkluderad i granskningen.²⁸⁹ Eftersom Sida inte gett något stöd till GFATM under granskningsperioden har vi inte granskat några insatser från dem.

När det gäller stöden till UNDP, UNFPA och VBG var vår initiala plan att själva titta i Sidas elektroniska arkiv, på plats på Sida, för att få information om de föreslagna multi-bi-insatser och eventuellt identifiera ytterligare insatser för fallstudier. På grund av restriktion om hemarbete under coronapandemin var detta inte möjligt. När vi valde ut insatser utgick vi därför framför allt från den information vi har fått från fokuspunkterna. Viss information har också inhämtats från openaid.se.

Det första steget i processen för att välja ut multi-bi-insatser var att sortera insatserna efter avtalens storlek, utifrån kriteriet att fokusera på de största stöden. De avtal som var mindre än 50 miljoner SEK sorterades bort. Stöd till insatser som Sida gett inom ramen för strategierna för Afghanistan, Bangladesh, Liberia och Somalia sorterades också bort då de antingen nyligen varit, eller ska bli, föremål för andra granskningar av Riksrevisionen.²⁹⁰

Med utgångspunkt i avtalens storlek valde vi ut fem insatser per organisation som getts inom ramen för stödet till respektive organisation. Detta urval gjordes också strategiskt där vi tog hänsyn till följande:

- Typ av strategi: intentionen var att få med två tematiska strategier och tre geografiska (en regional strategi och två landstrategier).
- Fortsättning på ett tidigare stöd: att en majoritet av insatserna skulle vara en fortsättning på ett tidigare stöd.
- Typ av insats: att olika slags insatser inkluderas i urvalet, delvis beroende på vilken organisation det rör sig om (se rutan ”Urvalskriterier för steg 3” ovan).

Urvalsprocessen resulterade i att följande multi-bi-insatser valdes ut, se tabell 3:

²⁸⁹ Sammanlagt hade fyra multi-bi-insatser genomförts av IFAD under perioden 2017–2019, men två av dem rörde sig om JPO-tjänster och en om en sekundering till IFAD, källa Riksrevisionens bearbetning av Sida, 20200518 *multibi avtalspart*, statistiskt underlag inkommet per mejl 2020-05-18. Eftersom dessa stöd avser postering av svenskar vid organisationen, snarare än genomförandet av tematiska och geografiska strategier, ansåg vi inte dessa vara relevanta för granskningen.

²⁹⁰ Sidas samarbete inom ramen för dessa strategier har varit föremål för granskning av Riksrevisionens årliga revision.

Tabell 3 Information om multi-bi-insatser

Multilateral organisation	Namn på insats och tidsperiod	Insatsens ursprungliga omfattning mnkr ²⁹¹	Typ av strategi	Fortsättning på tidigare stöd?
UNDP	UNDP Peace building support 2019–2020	190	Tematisk strategi: hållbar fred och mänsklig säkerhet 2017–2022	Ja, delvis. Stödet består av 4 delar där 2 är fortsättning och 2 är nya
UNDP	UNDP Climate Change Finance 2017–2021	90	Regional strategi: Asien	Ja
UNDP	Governance Programme i Etiopien [sic]	73	Landstrategi: Etiopien	Ja (finns liknande tidigare insatser)
UNFPA	Joint Regional UN SRHR/HIV programme	400	Regional strategi: SRHR Afrika	Ja
UNFPA	UNFPA MHTF 2019–2022	305	Tematisk strategi: global hälsa	Ja
UNFPA	UNFPA – UN Women Gemensamt program för att förebygga könsrelaterat våld i Uganda	73	Landstrategi: Uganda	Nej
IFAD	Försäkring IFAD	34	Tematisk strategi: Förbättrad miljö, begränsad klimatpåverkan	Nej(?)
VBG	GPE 2016–2019	560	Tematisk strategi: hållbar social utveckling	Ja
VBG	World Bank/Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019	210	Delad insats mellan två tematiska strategier: hållbar social utveckling och hållbar miljö	Ja
VBG	WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021	275	Landstrategi: Somalia	Ja

Källa: Sida, Beslut om insats, Försäkring IFAD, insatsnummer 11297, u.d. (ej undertecknad); Sida, Beslut om insats, UNDP Peacebuilding 2019–2020, insatsnummer 13236, 2019-07-17; Sida, Beslut om insats, UNDP Climate Change Finance 2017–2021, insatsnummer 52190014, 2019-03-13; Sida, Beslut om insats, UNDP 2018–2022 Governance Program i Etiopien [sic], insatsnummer 10733, 2019-09-19; Sida, Beslut om insats, UNFPA, Joint Regional UN SRHR/HIV programme, insatsnummer 10596, 2017-11-23; Sida, Beslut om insats, UNFPA, UNFPA MHTF, insatsnummer 61050158, 2019-04-27; Sida, Beslut om insats, UNFPA – UN Women gemensamt program för att förebygga könsrelaterat våld i Uganda, insatsnummer 11709, 2018-11-30; Sida, Beslut om insats, GPE 2016–2019, insatsnummer 61050050, 2016-05-06; Sida, Beslut om insats, Global Water Security and Sanitation Partnership 2016–2019, insatsnummer 61050147, 2016-12-14; Sida, Beslut om insats, WB Multi-Partner Fund Somalia 2018–2021, insatsnummer 12769, 2018-12-13.

²⁹¹ För flera av insatserna i tabellen har Sida fattat beslut om finansiella tillägg till insatsens ursprungliga omfattning. Vårt urval baserades på information från fokalpunkterna, i vilken de uppgav insatsens slutliga omfattning.

Eftersom det enbart fanns en insats som rör IFAD är den inkluderad, även om insatsens totala avtalsstorlek enbart är 34 mnkr. Bland de UNFPA-insatser som fokalpunkten listat fanns enbart en insats som genomförts inom ramen för en tematisk strategi, vilken vi inkluderade i granskningen. När det gäller stödet till VBG ingick inte någon regional strategi i fokalpunktens urval.

Genom vårt urval täcker vi sammanlagt in fyra tematiska strategier, tre regionala strategier och fyra landstrategier. Endast en insats per strategi valdes ut för granskning, vilket innebär att belastningen för enskilda Sida-handläggare och utlandsmyndigheter begränsas.

Bilaga 2. Genomförda intervjuer och exempel på intervjuguider

Genomförda intervjuer

Nedan presenterar vi två listor över intervjupersoner, en för Sida och en för UD. Listorna innehåller information om vilken referens vi har gett personerna i fotnoterna i rapporten, datum för intervjun och vilka befattningar personerna hade vid intervjutillfället.

Vi har använt oss av följande förkortningar när det gäller intervjupersoner:

- CU: Chef UD
- HU: Handläggare UD
- FS: Fokalpunkt Sida
- HS: Handläggare Sida

Intervjuer på Utrikesdepartementet

Referens i fotnoter	Datum	Befattningar på intervjuade personer
3CU och 2HU	2020-04-29	Två gruppchefer och en tf biträdande enhetschef samt två handläggare
HU, UNFPA	2021-02-15	Organisationsansvarig handläggare för UNFPA
HU, UNDP	2021-02-17	Organisationsansvarig handläggare för UNDP
HU, GFATM	2021-02-18	Organisationsansvarig handläggare för GFATM
CU och HU, IFAD	2021-02-23	Gruppchef och organisationsansvarig handläggare för IFAD
CU och HU, VBG	2021-02-24	Gruppchef och organisationsansvarig handläggare för VBG
CU	2021-03-11	Gruppchef
3CU och HU	2021-05-07	Tre gruppchefer och en handläggare

Intervjuer på Sida

Referens i fotnoter	Datum	Befattningar på intervjuade personer
2HS och FS, UNDP	2020-05-07 och 2020-05-12	Två handläggare och Sidas fokalpunkt för UNDP
FS, VBG	2021-02-11	Sidas fokalpunkt för VBG
FS, GFATM	2021-02-12	Sidas fokalpunkt för GFATM
FS, UNDP	2021-02-25	Sidas fokalpunkt för UNDP
HS, UNDP	2021-04-16	Ansvarig handläggare för en av Sidas multi-bi-insatser med UNDP
FS, UNFPA	2021-03-08 och 2021-04-20	Ansvarig handläggare för en av Sidas multi-bi-insatser med UNFPA, även Sidas fokalpunkt för UNFPA
2HS, UNDP och FS, UNDP	2021-04-22	Två handläggare – en ansvarig handläggare för en av Sidas multi-bi-insatser med UNDP och en controller – och Sidas fokalpunkt för UNDP
FS, IFAD	2021-02-19 och 2021-04-23	Ansvarig handläggare för Sidas multi-bi-insats med IFAD, även fokalpunkt för IFAD
HS, VBG	2021-04-21	Ansvarig handläggare för en av Sidas multi-bi-insatser med VBG
HS, VBG	2021-04-26	Ansvarig handläggare för en av Sidas multi-bi-insatser med VBG
HS, UNFPA	2021-04-30	Ansvarig handläggare för en av Sidas multi-bi-insatser med UNFPA

Exempel på intervjuguider

Vi har använt olika intervjuguider beroende på vad intervjun handlade om och vem det var vi intervjuade. Nedan ger vi två exempel på intervjuguider som vi har använt när vi har intervjuat handläggare på Sida respektive UD.

Exempel på intervjuguide: intervjuer med handläggare av multi-bi-insatser på Sida

Information inför intervjun

Syftet med intervjun är att vi ska skapa oss en förståelse för hur Sidas arbete med multi-bi-stöd sker på insatsnivå. Vi kommer därför att intervju ett antal handläggare som arbetar med multi-bi-insatser på Sida. Inga förberedelser behövs inför intervjun.

Intervjun sker digitalt. Var därför noga med att inte röja uppgifter som kan omfattas av sekretess under intervjun eller i efterföljande mejlkorrespondens.

Intervjufrågor

Inledande frågor

1. Hur länge har du handlagt den här insatsen?
2. Handlägger du andra insatser som genomförs av organisationen?

Beredning och genomförande av insatsen

3. Hur gick beredningen av insatsen till?
 - a. Vilka funktioner på Sida involverades i beredningen av insatsen?
 - b. Vilka underlag användes i beredningen?
 - c. Hur passar insatsen in i Sidas strategiportfölj (insatsens relevans och effektivitet)?
4. Hur gick det till att skriva avtal med organisationen?
5. Hur sker dialogen med organisationen om insatsen?
6. Vilka är Sidas viktigaste påverkansområden gentemot organisationen?
7. Vilka är de största riskerna förknippade med insatsen?
8. Hur hanterar ni riskerna?
9. Hur skiljer sig samarbetet med en multilateral organisation från samarbetet med andra partners?
10. Finns det några skillnader i beredning av insatser?

Uppföljning av insatsen

11. Hur följer Sida upp insatsen?
 - a. Planerades uppföljningen av insatsen i beredningsstadiet?
 - b. Specificerar insatsavtalet hur uppföljningen av insatsen ska ske?
12. Hur arbetar ni för att ta tillvara erfarenheter från tidigare insatser?
13. Finns det några skillnader i hur uppföljningen sker när det gäller insatser som genomförs av multilaterala organisationer jämfört med andra samarbetspartners?

Kontakter med Sidas fokalpunkt och handläggare på UD

14. Vilken kontakt har du med Sidas fokalpunkt för organisationen?
 - a. Hur ofta har ni kontakt och på vems initiativ?
15. Har du haft kontakt med den handläggare på UD som är organisationsansvarig för organisationen?
 - a. Vid vilka tillfällen?

Exempel på intervjuguide: intervjuer med ansvariga handläggare på UD

Information inför intervjun

Syftet med intervjun är att vi på en övergripande nivå ska förstå Utrikesdepartementets (UD) arbete med regeringsbeslutade kärnstöd utifrån de organisationsansvariga handläggarnas perspektiv. Ansvariga handläggare för samtliga fem organisationer som ingår i vårt urval kommer att intervjuas separat.²⁹² Urvalet har diskuterats med UD.

Intervjun sker digitalt. Var därför noga med att inte röja säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller andra uppgifter som kan omfattas av sekretess under intervjun eller i efterföljande mejlkorrespondens.

Frågor utifrån rollen som organisationsansvarig handläggare**Övergripande om UD:s arbete gentemot organisationen**

1. Beskriv din roll som organisationsansvarig handläggare.
2. Beskriv övergripande Sveriges samarbete med den organisation som du är ansvarig för.
3. Beskriv på vilket sätt som organisationen är relevant för att genomföra svenskt långsiktigt utvecklingssamarbete.

Beredning, beslut, uppföljning och påverkan

4. Beskriv processen för att bereda och besluta om kärnstöd till organisationen med fokus på din roll som organisationsansvarig handläggare.
 - a. Vilka funktioner på UD (t.ex. handläggare, jurister m.fl.) involveras i beredningen av ett kärnstöd till organisationen?
 - b. Vilka enheter och departement deltar i gemensamberedningen av kärnstöden till organisationen?
5. Vilka underlag används i beredningen? (T.ex. strategier, organisationsbedömningar, uppföljning från organisationen m.m.?)
6. Beskriv hur det går till att skriva avtal med organisationen.
 - a. Hur sker dialogen om avtal med organisationen?
7. Vilka är Sveriges viktigaste påverkanskanaler gentemot organisationen?
8. Vilka är Sveriges viktigaste påverkansområden gentemot organisationen?
9. Vilka är de största riskerna med att ge kärnstöd till organisationen?
 - a. Hur har ni analyserat detta?
10. Vilka är Sveriges viktigaste kanaler för att följa upp kärnstöd till organisationen?
 - a. Finns det en planering för uppföljning av enskilda kärnstöd inför beslut om kärnstöd?
 - b. När sker planeringen?
 - c. Vilka funktioner på UD, och eventuella andra departement, är involverade i planeringen?
11. Finns det en planering för uppföljning av organisationens övergripande relevans och effektivitet?
12. Hur arbetar ni för att ta tillvara erfarenheter från tidigare stöd till organisationen i arbetet med kärnstöd?

²⁹² Det innebär att vi kommer intervju organisationens ansvariga handläggare för följande organisationer: Världsbanksgruppen, UNDP, UNFPA, IFAD och Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria.

Samråd med Sida

16. Vilka kontakter har du med representanter på Sida i ditt arbete som organisationsansvarig handläggare?
 - a. Förekommer det samråd med representanter på Sida om (stöd till) organisationen?
 - b. Förekommer det andra kontakter, t.ex. på handläggarnivå, med representanter på Sida om (stöd till) organisationen?
 - c. Hur går samråd om (stöd till) organisationen till?
17. Vem tar initiativ till samråd?
 - a. Vid vilka tillfällen eller situationer tas initiativ till samråd?
 - b. Vilka frågor kan behandlas i samråd?

Ungefär hälften av Sveriges bistånd – 27 miljarder kronor årligen (2019) – ges till multilaterala organisationer som FN och Världsbanken. En del av stödet ges som kärnstöd, som är stöd direkt till en multilateral organisations centrala budget. Regeringskansliet hanterar kärnstöden, som regeringen beslutar om. Även Sida hanterar stöd till multilaterala organisationer. Sidas stöd kallas multi-bi-stöd och är öronmärkt för specifika insatser.

Stöd till multilaterala organisationer är förknippat med utmaningar. Till exempel måste svenska staten hantera hur organisationernas mål relaterar till svenska biståndsmål, och till stor del förlita sig på organisationernas system för kontroll och uppföljning.

Riksrevisionen har granskat om regeringens, Utrikesdepartementets (UD:s) och Sidas beslut, med tillhörande underlag, och uppföljning av stöd till multilaterala organisationer är ändamålsenligt utformat. Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och UD:s hantering kan utformas mer ändamålsenligt, medan Sidas hantering i huvudsak är ändamålsenligt utformad. Granskningen visar bland annat att regeringen är otydlig i sin styrning vad gäller vilka mål som ska uppnås med kärnstödet, samt att det finns brister i beslut med tillhörande underlag och i uppföljningar. Genom att åtgärda dessa brister får regeringen och UD bättre underlag för att avgöra om kärnstöd till en viss organisation är det mest effektiva sättet att uppnå svenska biståndspolitiska mål.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-611-1

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE