

RiR 2004:10

Bistånd via ambassader

En granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet

ISBN 91 7086 013 0

RiR 2004:10

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Regeringen
Utrikesdepartementet

Datum 2004-05-27
Dnr 31-2003-0057

Bistånd via ambassader. En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet

Riksrevisionen har granskat den styrning och de förutsättningar som regeringen, Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida ger de integrerade utlandsmyndigheterna att bedriva effektiv förvaltning av det länderdestinerade (bilaterala) biståndet. Granskningen inleddes vid Riksrevisionsverket och fördes över till Riksrevisionen när RRV:s och Riksdagens revisorers verksamhet upphörde. Riksrevisionen inledde sin verksamhet 1 juli 2003. Resultatet av granskningen redovisas i denna revisionsrapport.

I enlighet med 9 § i lagen (2002:12) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som riktar sig till regeringen, Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Sida. Rapporten överlämnas därför även till Sida.

Företrädare för Utrikesdepartementet och Sida har beretts tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapporten.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Johan Brandström* har varit föredragande. Revisionschef *Pertti Nordman* och revisionsdirektör *Carl-Åke Gerdén* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Johan Brandström

Innehåll

| | |
|---|-----|
| Använda förkortningar | 7 |
| Sammanfattning | 9 |
| 1 Inledning | 21 |
| 1.1 Syfte | 22 |
| 1.2 Synsätt och utgångspunkter | 22 |
| 1.3 Undersökningsmetoder | 26 |
| 1.4 Rapportens uppläggning | 28 |
| 2 Det svenska utvecklingssamarbetet – en bakgrund | 29 |
| 2.1 Mål och styrning | 29 |
| 2.2 Regelverk | 34 |
| 2.3 Sida hemma och i fält | 36 |
| 2.4 Sidas strategiska val för framtiden | 37 |
| 3 Styrning och strategisk planering | 39 |
| 3.1 Styrning av utvecklingssamarbetet vid IUM | 39 |
| 3.2 Styrprocesser inom Sida – en översikt | 40 |
| 3.3 Vad styr innehållet i de olika planeringsdokumenten? | 42 |
| 3.4 Landstrategier och landplaner som styrande instrument | 44 |
| 3.5 Flexibilitet i landstrategin | 52 |
| 3.6 Genomslag av strategiska prioriteringar | 56 |
| 3.7 Finansiering och allokering av resurser | 68 |
| 3.8 Kostnader för IUM i relation till utfall | 75 |
| 3.9 Sammanfattning av problemområden | 76 |
| 4 IUM:s roll och ansvar i beredning av insatser | 81 |
| 4.1 Syfte och ansats | 81 |
| 4.2 Operationalisering av nya insatser | 82 |
| 4.3 Mottagarlandet och insatsberedning | 92 |
| 4.4 Fältvisionen och IUM:s samarbetsformer | 103 |
| 4.5 Uppföljning och rapportering | 112 |
| 4.6 Sammanfattning av problemområden | 114 |
| 5 Styrning och IUM:s interna organisation | 117 |
| 5.1 Syfte, avgränsning och ansats | 117 |
| 5.2 IUM som del av UD:s politiska gren och som myndighet | 118 |
| 5.3 Riksdag, regering och integrering av utlandsmyndigheterna | 120 |
| 5.4 UD:s och Sidas genomförande av riksdagens beslut om integration | 125 |
| 5.5 Ambassader med sektionskontor och reducerad UD-personal | 130 |
| 5.6 Dimensionering och organisation | 136 |
| 5.7 Kompetensutveckling | 146 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.8 | Tillsyn och inspektion av utvecklingssamarbetet vid utlandsmyndigheterna | 147 |
| 5.9 | Sammanfattning av problemområden | 148 |
| 6 | Riksrevisionens samlade bedömning | 151 |
| 6.1 | Granskningen | 151 |
| 6.2 | Harmonierar regeringens/Regeringskansliets och Sidas styrning av IUM med riksdagens uttalanden om integration och gällande förvaltningsrättsliga principer? | 151 |
| 6.3 | Finns brister i regeringens och Sidas strategiska styrning av utvecklingssamarbetet vid IUM? | 154 |
| 6.4 | Främjar roll- och ansvarsfördelningen mellan IUM och andra aktörer en generering av insatser som överensstämmer med Sidas strategiska prioriteringar? | 159 |
| 6.5 | Har Regeringskansliet och Sida givit ändamålsenliga organisatoriska och administrativa förutsättningar för utvecklingssamarbetet vid IUM? | 161 |
| 7 | Rekommendationer | 165 |
| Bilaga 1 | The United Nations Millenium Declaration | 171 |
| Bilaga 2 | Utfall i relation till IMU-kostnader år 1999-2002 | 173 |
| Bilaga 3 | Iakttagelser avseende insatser | 175 |
| Bilaga 4 | Subkontor och ämnessekretariat | 183 |
| Bilaga 5 | Totalkostnader för IUM samt fördelning mellan UD och Sida | 197 |

Använda förkortningar

| | |
|----------|---|
| AiA | Appropriation in Aid |
| AFRA | Sidas regionavdelning för Afrika |
| BNI | Bruttonationalinkomst |
| DAC | Development Assistance Committee (inom OECD) |
| DESO | Sidas avdelning för demokrati och social utveckling |
| DSO | District Support Office |
| EAC | East African Community |
| FA-IT | IT-enheten vid Regeringskansliets förvaltningsavdelning |
| HIPC | Highly Indebted Poor Country |
| IFUR | Instruktion för utrikesrepresentationen |
| IMF | International Monetary Fund |
| IUM | Integrerad utlandsmyndighet |
| LFA | Logical Framework Approach (planeringsteknik) |
| LS | Landstrategi |
| LVDP | Lake Victoria Development Programme |
| MDG | Millennium Development Goals |
| MiV | Migrationsverket |
| MTEF | Medium Term Expenditure Framework |
| NALEP | National Agriculture Extension Programme |
| NGO | Non-Governmental Organisation |
| NATUR | Sidas avdelning för naturresurser och miljö |
| NPO | National Programme Officer |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| PAF | Poverty Action Fund |
| PEAP | Poverty Eradication Action Plan |
| PER | Public Expenditure Review |
| PLAN-ORG | UDs enhet för planering och organisation |
| PRBS | Poverty Reduction Budget Support |
| QAM | Quality Assurance Mechanism |
| QAT | Quality Assurance Team |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper |
| RELMA | Regional Land Management Unit |
| RSCU | Regional Soil Conservation Unit |
| SEALVO | Sida East Africa Lake Victoria Office |
| SEKA | Sidas avdelning för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd |
| SENSA | Swedish Environmental Secretariat in Asia |
| Sida-S | Sidas huvudkontor i Sverige |
| SPSO | Sida Project Support Office |
| SWAp | Sector-Wide Approach (sektorprogramstöd) |

Sammanfattning

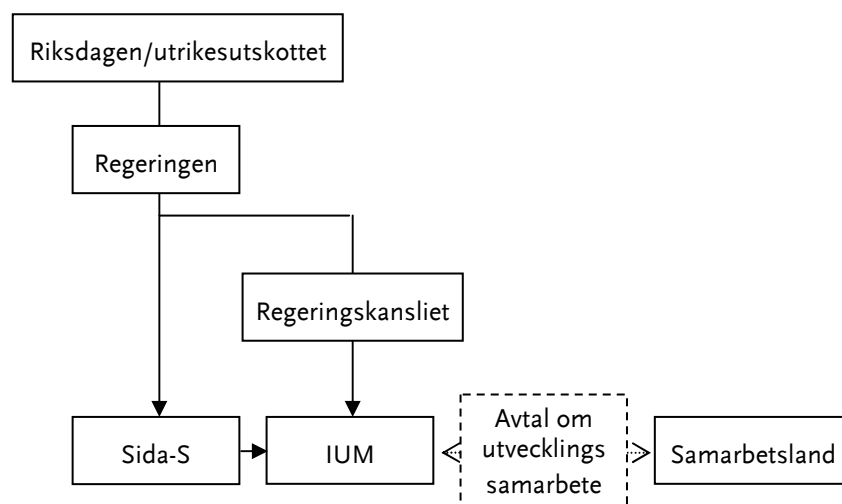
Bakgrund

Riksdagen har beslutat att biståndet på sikt skall bli en procent av bruttonationalinkomsten. Detta innebär att anslagen till det internationella utvecklingssamarbetet årligen växer med miljardbelopp. År 2003 uppgick anslaget till 17 miljarder, år 2004 till 19,8 miljarder och beräknas år 2005 öka till 20,8 miljarder.

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

Följande figur visar huvudaktörerna i styrsystemet.

Huvudaktörer i styrningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet



För att hantera den ökande biståndsvolymen har Sida lagt fast ett antal strategiska prioriteringar: Arbetet med fattigdomsbekämpning kommer att fokuseras ytterligare, ökad fältorientering av Sidas organisation samt effektivare biståndsformer som minskar kraven på administration.

Riksrevisionens granskning tar sin utgångspunkt i riksdagens beslut om biståndsmål och integration vid utlandsmyndigheterna samt regeringens landstrategier. Riksrevisionen har granskat de styrverktyg och processer som regeringen, Regeringskansliet/UD och Sida tillämpar för att i IUM:s verksamhet få genomslag för strategiska prioriteringar som syftar till att med en ökad fältorientering generera biståndsinsatser som leder till kostnadseffektiv förvaltning.

Granskningens frågor

- Harmonierar regeringens/Regeringskansliets och Sidas styrning av IUM med riksdagens beslut om integrering av utlandsmyndigheter och med gällande förvaltningsrättsliga principer?
- Finns det brister i regeringens och Sidas strategiska styrning av utvecklingssamarbetet vid de integrerade utlandsmyndigheterna?
- Främjar roll- och ansvarsfördelningen mellan IUM och andra aktörer en generering av insatser som överensstämmer med Sidas strategiska prioriteringar?
- Har Regeringskansliet och Sida givit ändamålsenliga organisatoriska och administrativa förutsättningar för utvecklingssamarbetet vid IUM?

Granskningen inriktas på regeringens och Sidas beslut för styrning av bilateralt utvecklingssamarbete i samverkan med mottagarländer och andra givare. *Granskningen försöker inte utvärdera i vad mån enskilda biståndsinsatser har uppnått sina syften.*

Iakttagelser

Avtal är felaktig form för styrning av IUM

UD och Sida har genom samverkansavtal sökt genomföra riksdagens beslut om integration. Riksrevisionen ifrågasätter avtal som form för att reglera hur verksamheten skall ledas och bedrivs vid IUM. Normer för ledning och verksamhet för en IUM bör enligt 40 och 43 §§ i IFUR ha formen av föreskrifter eller särskilda beslut. Såvitt Riksrevisionen kunnat finna har innehållet i avtalen endast i fråga om ekonomiadministration resulterat i en enda föreskrift (UF 2000:22, 2 §).

Riksrevisionen noterar särskilt att UD och Sida avtalat om att be-
skära IUM-chefens mandat vid fem ambassader genom tvingande vidaredelegering av dispositionsrätt till biståndsmedel till bistånds-
rådet. Denna begränsning av chefens mandat i avtal har inte resul-

terat i vare sig föreskrift eller särskilt beslut enligt de nämnda paragraferna i IFUR.

Riksrevisionen vill understryka att föreskrifter har en specifik tvingande status och styrkraft och grundas på regeringsbeslut eller författning. Det är ur förvaltningsrättslig synpunkt uteslutet att använda avtal för att reglera myndighetsutövning. Detta följer av legalitetsprincipen. Riksdagens beslut om integrering har inneburit former för samverkan mellan UD och Sida som reglerats i avtal, dvs. genom ett förvaltningsrättsligt felaktigt förfarande.

Det reducerade chefsmandatet ger enligt Riksrevisionens mening större risker för tvistigheter om arbetsledning mellan IUM-chefen och biståndsrådet. Vidaredelegeringen innebär också oklarheter avseende ansvar för utvecklingssamarbetet mellan chefen för IUM och Regeringskansliet.

För de omvandlade ambassaderna har UD och Sida slutit avtal om bl.a. arbets- och kostnadsfördelning. Riksrevisionen ifrågasätter att UD och Sida genom avtal begränsat ambassadörens uppgifter såsom de framgår av IFUR. Riksrevisionen ifrågasätter även avseende kostnadsdelning att UD och Sida reglerat denna i avtal. Att i avtal besluta att UD och Sida skall betala för varandras tjänster är enligt Riksrevisionen ett förvaltningsrättsligt felaktigt förfarande.

Vidare vill Riksrevisionen framhålla att IFUR i detta fall inte ger grund för att UD fakturerar Sida för del av ambassadörens lön. IFUR är en instruktion som riktar sig till utrikesrepresentationen och inte till Sida (frånsett 7 § angående Sidas instruktions- och direktivrätt).

Den modell som tillämpas för kostnadsdelning vid omvandlade ambassader tenderar i sig och i praktiken att medföra kostnadsövervältring på Sida. Kostnadsövervältring kan också sägas ske när UD utför uppgifter åt Sida vid IUM utan Sida-personal och inte fakturerar Sida med hänvisning till 7 § i IFUR.

UD och Sida saknar idag instrument för precisare mätning av den faktiska tid som UD:s och Sidas personal använder för att utföra arbetsuppgifter åt respektive huvudman.

Den övergripande styrningen kan utvecklas

Riksdagen styr utvecklingssamarbetet genom att besluta om övergripande biståndspolitiska mål och anslå medel för både multilaterala och bilaterala ändamål. Regeringskansliet genom UD och Sida genomför strategisk och operativ styrning av den bilaterala biståndsverksamheten, som i ökande utsträckning hanteras vid utlandsmyndigheterna. Land- och regionstrategier är grundläggande

styrinstrument i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Strategierna utarbetas av Sida och beslutas av regeringen.

Den översyn av mål- och resultatstyrning av Sida som gjordes under år 2000 resulterade i en modell som ej medgav en sammanhållen bedömning av mål och budget samt resultat och kostnader.

I regleringsbrevet för år 2004 skiftar fokus i styrningen från verksamhetsgrenar till land och region. Verksamhetsinriktade anslagsposter och verksamhetsgrenar kvarstår dock på ett antal områden. Riksrevisionen anser att de införda förändringarna har förbättrat förutsättningarna för mål- och resultatstyrningen av Sida. För att uppnå ökad resultatorientering i styrningen av utvecklingssamarbetet återstår emellertid en rad problem att lösa. Bland annat har regeringen inte formulerat mål för ett antal av Sidas verksamhetsgrenar.

Ändringarna i regleringsbrevet innebär vidare att återrapporteringens utformning påverkas. De innebär bl.a. att identifierade brister i landstrategier avseende metoder och data för att bedöma resultat på olika nivåer måste åtgärdas.

Granskningen har funnit att strategierna brustit i fråga om koppling mellan slutsatser i land- och resultatanalys å ena sidan och förslagen till strategi å den andra sidan. Målavsnitten behöver bli tydligare för att strategin skall få mer styrkraft. Samtidigt har vissa åtgärder vidtagits för att rätta till dessa brister. Dock återstår arbetet att utveckla planeringstekniker anpassade till landstrategiprocessen. Landstrategierna innehåller inte resultatindikatorer. Regleringsbrevets övergripande krav på återrapportering, att Sida bl.a. skall värdera och mäta all sin verksamhet gentemot det svenska biståndsmålet, medför att metoder för att mäta resultat måste förbättras.

Skilda beslutsprocesser minskar samstämmighet i biståndet

Operationaliseringen av landstrategin konkretiseras i den årliga landplanen. En viss förändring av landplanernas innehåll har införts fr.o.m. år 2004 i syfte att förbättra kopplingen mellan landstrategi och landplan. Av den finansiella planering som ligger som bilaga till landplanen har tidigare framgått vilken verksamhetsgren en viss insats tillhör. Med anledning av att verksamhetsgrenarna förändrats torde denna indelningsgrund minska i betydelse.

Landplanen är även indelad i en del som avser medel inom landallokeringen och en del som avser medel utanför landallokeringen. Detta har sin grund i att det är två olika beslutsprocesser som avses för respektive del. Den förstnämnda (inom landallokering) hanteras inom Sidas verksamhetsplanering. Den andra beslutsprocessen

avser bl.a. ekonomiska reformer och beslutas av regeringen. Det totala utvecklingsamarbetet med ett visst land beslutas således genom olika beslutsprocesser. Den separata berednings- och beslutsproceduren för budgetstöd minskar förutsättningarna för samstämmighet i styrningen av det bilaterala utvecklingsarbetet.

Låsningar i finansieringen av fältverksamheten

Sida har under de senaste åren genomfört en tydlig expansion av sin fältverksamhet. Samtidigt som antalet utsända har ökat så har också antalet länder med Sida representation ökat. Detta betyder att fältorganisationen snarare har breddats än förstärkts. Konsekvensen av detta är att det finns risk för att viss typ av kompetens inte räcker till för att klara alla arbetsuppgifter i fält. Till exempel har omfattningen av den s.k. basbemanningen som sköter administrativa uppgifter i princip varit konstant de tre senaste åren.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Sida fått tillämpa en för statsförvaltningen udda form för finansiering av tjänster i fält. I normalfallet använder myndigheter ett förvaltningsanslag för myndighetens personalkostnader. Sida har dock fått tillstånd att använda sakanslag för att finansiera tjänster vid IUM. Enligt Riksrevisionen är det att föredra om problemen med de låsningar som nuvarande anslagskonstruktion ger kan lösas inom ramen för gällande principer för myndighets- och sakanslag för svensk statsförvaltning i övrigt. Oavsett vilken anslagsform som väljs för finansiering av fältpersonal bör denna gå hand i hand med ökade krav på rapportering av kostnader för administration och transaktion samt bättre kvantitativt underlag för bedömning av produktivitet.

Sidas analys av insatsportföljerna otillräcklig

Riksrevisionen har vidare granskat ett antal förvaltningsmässiga aspekter på själva genomförandet av landstrategin. Vår analys visar att genomförandet av strategin ofta förskjuts framåt i tiden på grund av att tillgängliga medel är uppbundna av tidigare beslutade insatser. I detta läge är det av stor vikt att en analys görs av det utrymme som kontinuerligt kommer att frigöras. Detta kan bidra till syftet att koncentrera insatsportföljer och att allokera beredningsresurser.

Koncentrering av insatsportföljer är, enligt Sida, en nödvändighet för att Sida skall kunna klara av att hantera ett ökande biståndsanslag. Detta bygger på den underliggande tesen att större och längre insatser innebär att Sidas kapacitetsbehov minskar. Vår analys visar dock att Sidas sätt att följa denna utveckling inte är till-

räcklig för att ge en rättvisande bild av verkligheten. Dessutom finns det ingen omedelbar koppling mellan dessa mått och hur behovet av förvaltningsresurser i praktiken utvecklas.

Oklar bild över resursåtgången i olika delar av biståndsprocessen

För att ge en översiktlig bild över vilka resurser som åtgår i utvecklingssamarbetet har Riksrevisionen i granskningen undersökt kostnader för fält och hemmakontor samt hur personalen är fördelad. Under perioden 1998–2002 har både kostnaderna för fältet och för Sida i Stockholm ökat. Samtidigt har antalet utsända i fält ökat medan antalet anställda vid Sida-S har minskat något. Analysen av kostnaderna för IUM i relation till utfallet per land visar också på att denna kvot har ökat på senare år. Kostnaden per utbetald biståndskrona blir således högre i dessa fall. Det saknas information om resursåtgången i olika delar av biståndsprocessen. Sida tillämpar inte tidredovisning och det går därmed inte att säga vilka förvaltningskostnader som är förknippade med olika former av stöd. Det finns exempelvis inte någon information om hur mycket beredningsprocessen för olika typer av stöd kostar, trots att detta torde vara en av de mer resurskrävande delarna.

Ändrad insatsberedning kan minska förvaltningskostnader

Riksrevisionen anser att förbättringar i Sidas beredningsprocess kan leda till en mer kostnadseffektiv biståndsförvaltning och större genomslag för Sidas strategiska prioriteringar för fullt delegerade IUM. Detta avser bl.a. att i beredningsprocessen och insatsuppföljning tillämpa kriterier och indikatorer för att minska transaktionskostnader, öka samverkan med andra biståndsgivare och förstärka ägarskap för mottagarlandet.

Enligt Riksrevisionens bedömning har Sida inte tillräckligt utnyttjat viktiga beslutspunkter i processen för att generera insatser i syfte att verksamt rationalisera i den nuvarande relativt kostnadskrävande insatsfloran.

Ett väsentligt moment i nämnda avseende är när beslut om inledande beredning fattas samt när regionchefen beslutar att insatsen skall införas i landplanen. Den föreslagna insatsen testas vid denna tidpunkt med gängse sakliga kriterier om relevans, hållbarhet etc. Insatsen prövas däremot inte i vad mån den harmonierar med den önskade strukturen för IUM:s insatsportfölj och strävan att minska Sidas förvaltningskostnader. En väsentlig instans är Sidas centrala projektkommitté. Denna kommer in i ett alltför sent skede för insatser som är större än 50 mnkr för att kunna bidra med synpunkter på

vilka policyfrågor, finansiella villkor och förvaltningsvillkor IUM bör driva i dialogen med andra lokala parter om större insatser, inte minst avseende sektorprogramstöd.

Den nuvarande kvantitativa gränsen om 50 mnkr för delegering av insatsbeslut från Sida-S till IUM innefattar inte några kvalitativa kriterier. Ett syfte med att inkludera de senare skulle vara att minska risken för att mindre insatser i landplanen blir arbets- och volymmässiga gökungar i insatsportföljen.

Analys för att minska förvaltningskostnader och öka samarbetslandets kapacitet

Samarbetslandets utvecklingspolitik och kapaciteten hos dess förvaltning, inte minst hos finansministeriet, är avgörande för om biståndet leder till minskning av fattigdom. Sida arbetar med att förstärka sin förmåga att analysera och bedöma mottagarens kapacitet att formulera och genomföra statsbudgeten. I detta sammanhang ser Riksrevisionen det som ett problem att kapacitet vid IUM för biståndsplanering samt analyser av partnerns utvecklingspolitik och förmåga att genomföra insatser minskade i samband med att de omvandlade ambassaderna etablerades.

Riksrevisionens iakttagelser i fält visar att IUM och programhandläggare i dag spelar flera aktiva roller i att styra och operativt genomföra utvecklingssamarbete i situationer där sektorprogramstöd och budgetstöd bedömts mindre lämpliga. Brist på gemensam värdegrund med mottagarlandet, korruption, svag förvaltning etc. innebär större behov av ingående analys för att på sikt söka styra samarbetet mot mer programstöd och avtalad utfasning av IUM:s operativa engagemang.

Sida producerar inte alltid slutrapporter om insatser som Sidas egen handbok föreskriver. Enligt kraven på slutrapporten analyseras insatsen i sakligt hänseende. Krav ställs dock inte på utvärdering av den roll som Sida-S/IUM spelat i beredningsprocessen och dialogen, bl.a. i termer av transaktionskostnader och ägarskapsgenerering. Riksrevisionen anser att en sådan analys framstår som speciellt angelägen om Sida skall fungera som "lead donor" i samverkan med mottagarlandet och andra givare.

Fältvisionen brister i kostnadsmedvetet alternativtänkande

Enligt Sidas fältvision skall hela Sida arbeta på ett fältorienterat sätt, oavsett var delarna av organisationen är geografiskt placerade. Sidas fältvision är inte en utredning utan ett handlingsprogram för att

genomföra en tyngdpunktsförskjutning inom Sidas hela organisation.

Tanken bakom en fältorienterad rollfördelning är, enligt Sida, att effektiviteten i biståndet ökar om beredning och uppföljning av biståndet sker i nära kontakt och samarbete med mottagarlandets representanter. Fattigdom är mångdimensionell och situations-specifik. Att effektivt bekämpa fattigdom kräver en mycket ingående kunskap om lokala förhållanden.

Den resurskantring som fältvisionen innebär bör enligt Riksrevisionen kritiskt bedömas i ljuset av den nytta som den i praktiken kan avkasta. Riksrevisionen vill understryka behovet av att fältvisionen genomförs kostnadsmedvetet. Förvaltningskostnaderna per biståndskrona vid IUM har ökat under senare år, vilka sammanfaller med tiden för utvidgad delegering till IUM och fältvisionens start. Kvoten mellan kostnader vid IUM och utfall har ökat trots att Sida satsat på att öka produktiviteten. Det är väsentligt att Sida utvecklar en bättre ekonomisk styrning och uppföljning för att säkerställa att fältvisionen leder förväntade effektivitetsvinster.

Riksrevisionen saknar i fältvisionens ansats en analys av förutsättningarna för samordning med UD. I en anda av integration bör fältvisionen omfatta samordning med UD i syfte att ge optimal resurstilldelning och personalmix från både UD och Sida för att lösa ambassadens samlade uppdrag. Riksrevisionen noterar att UD och Sida sedermera kom att gemensamt utreda förutsättningarna för att fullfölja integrationen. Riksrevisionen efterlyser i den ökande fältorienteringen explicita kostnadsberäkningar för att ställa kostnad av en utsänd (2-3 ggr så dyr som en hemmabaserad) mot förväntad nytta och alternativet att anställa lokala handläggare.

Den nämnda jämförelsen bör inte minst avse så kallade ämnessekretariat, där etablerandet av en särskild enhet inom Sida-S kan vara ett alternativ till fältplacering. I de fall Sida genom utlokaliserade enheter som subkontor eller ämnessekretariat finner det strategiskt väsentligt att befinna sig geografiskt nära mottagarens operativa verksamhet bör detta inte bara ses i termer av kostnader och risk för parallella organ vid sidan om mottagarlandets förvaltning. De utlokaliserade enheterna bör även bedömas utifrån om de är förenliga med statsmakernas beslut och Sidas primära roller i biståndet - att vara finansiär och engagerad mäklare. Att kanalisera det ämnesspecifika stödet via en likasinnad givare eller ett FN-organ bör ingå när Sida överväger de sakliga och kostnadsmässiga konsekvenserna av utlokalisering.

Fördelning av resurser för sakfrågor och administration vid IUM är inte optimal

Mot bakgrund av starkt ökande biståndsanslag samt att IUM tillförs ökade resurser i samband med fältvisionen finner Riksrevisionen utifrån sina iakttagelser det angeläget att dimensionering av och innehåll i det administrativa stödet blir adekvat för att bidra till effektivisering av sakverksamheten. Resurs- och kapacitetsbalansen mellan sak- och administrativ personal framstår som ett problemområde.

Riksrevisionens iakttagelser indikerar att den rådande dimensioneringen för ekonomiadministrativt stöd till uppföljning och kvalitetsutveckling av programverksamhet sviktar. Den s.k. basbemanningen som sköter de administrativa uppgifterna har i stort sett varit densamma de senaste tre åren medan sakpersonal och biståndsvolym ökat markant. Sida har strategiska ambitioner att rationalisera insatsportföljer och minska transaktionskostnader. Detta kräver administrativ kapacitet att ta fram och säkerställa kvaliteten i underlag i syfte att följa upp och mäta insatser i termer av kostnadseffektiv insatsförvaltning samt effektivare resursutnyttjande för IUM som helhet.

Rekommendationer

Avseende regeringen och Regeringskansliet/UD

Styr IUM i förvaltningsrättsligt korrekta former

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

Ge kostnadsdelningen en förvaltningsrättslig grund

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

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

Målstrukturen i regleringsbrevet för år 2004 ger bättre förutsättningar för Sidans verksamhet och tydligare rapportering till riksdagen. Regeringen bör dock formulera mål för verksamhetsgrenar som saknar sådana. Enligt regleringsbrevet skall Sida värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot målet för Sveriges

internationella utvecklingsarbete. Regeringen bör tydliggöra hur denna återrapportering skall vara utformad.

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

Se över anslagsindelningen för finansiering av biståndsförvaltningen

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

Avseende Sida

Förbättra metoder för att följa insatsportföljernas utveckling

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

Redovisa resursåtgång och produktivitet i olika delar av bistandsprocessen

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

Jämför kostnader för olika alternativ i en ökad fältorientering av Sida

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

Sida bör bedöma huruvida utlokaliserade enheter i form av subkontor rimmar med statsmakternas beslut och Sidas primära roller i

biståndet – att vara finansiär och engagerad mäklare. Att kanalisera det ämnesspecifika stödet via en likasinnad givare eller ett FN-organ bör ingå när Sida överväger de sakliga och kostnadsmässiga konsekvenser av så kallade ämnessekretariat.

Se generering av insatser som ett led i den strategiska planeringen

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

1 Inledning

I budgetpropositionen för år 2004 föreslog regeringen att den svenska biståndsvolymen på sikt skall uppgå till en procent av bruttonationalinkomsten. Den totala s.k. biståndsramen uppgår år 2003 till 17,1 miljarder, föreslås bli 19,9 miljarder år 2004 och beräknas för år 2005 öka till 20,8 miljarder¹.

Sverige har även ställt sig bakom FN:s millenniedeklaration med tillhörande utvecklingsmål. Dessa innebär bland annat att andelen människor som lever på mindre än en dollar per dag skall halveras samt att alla pojkar och flickor skall få grundskoleutbildning senast 2015.

Det svenska utvecklingssamarbetet utgör en viktig del av den svenska utrikespolitiken. Regeringen och Sida är ansvariga huvudaktörer för det multilaterala och bilaterala biståndet. Utvecklingen på området kommer att ställa en rad krav på Sida som ansvarig myndighet för det bilaterala utvecklingssamarbetet. Givet att den del av anslagen som fördelas via det bilaterala utvecklingssamarbetet ökar kommer Sida att få större finansiella volymer att hantera. Biståndsanslagen skall omsättas till finansiering av insatser i enlighet med svenska biståndspolitiska mål och mottagarlandets behov.

För att hantera den ökande biståndsvolymen har Sida lagt fast ett antal strategiska prioriteringar. Enligt Sidas budgetunderlag för år 2004 kommer fyra områden att uppmärksammas särskilt: Arbetet med fattigdomsbekämpning kommer att fokuseras ytterligare, ökad fältorientering av Sidas organisation, effektivare biståndsformer som minskar kraven på administration samt genomförandet av en förnyad utvecklingspolitik – Politik för en Global Utveckling, som riksdagen beslutade om i december 2003.

Förvaltningen av utvecklingssamarbetet kräver redan i dag en rad regler och processer för att kunna fungera på ett kostnadseffektivt och säkert sätt. Införandet av vissa strategiska prioriteringar kommer att ställa nya krav på Sidas styrning, förvaltning och redovisning. Det gäller för Sida att bereda och avtala om effektiva biståndsinsatser och samtidigt uppnå en kostnadseffektiv förvaltning av utvecklingssamarbetet vid hemmakontor och i fält.

Utifrån det sätt som Sida valt att möta de förutsättningar som givits kommer Sidas verksamhet i fält att få en större tyngd i operationalisering och förvaltning av det svenska utvecklingssamarbetet. Sida bedriver utvecklingssamarbetet i fält inom ramen för de s.k. integrerade utlandsmyndigheterna (IUM). Utmaningen för Sida är att styra en mycket decentraliserad

¹ Budgetpropositionen för 2004.

organisation som verkar i olika och komplexa miljöer mot ett antal gemensamma mål.

Riksrevisionens granskning fokuserar mot ovanstående bakgrund förutsättningarna att genomföra utvecklingssamarbetet inom ramen för IUM.

Området är från förvaltningssynpunkt mycket komplext. Den ansvariga myndigheten Sida verkar till exempel genom 1 500 olika aktörer i ca 130 länder. Sida finns representerat i 43 länder (vilket är ca en fjärdedel av jordens länder). Ur ett mål- och resultatperspektiv kan det framhållas att effekter av utvecklingssamarbetet ofta kan ses först på lång sikt. Sammantaget ställer detta stora krav på den förvaltande organisationen att ha fungerande styrprocesser, effektiv fördelning av förvaltningsresurser och en organisationsstruktur med tydlig ansvarsfördelning

1.1 Syfte

Syftet är att granska den styrning och de förutsättningar som regeringen, Regeringskansliet/UD och Sida ger IUM att bedriva effektiv förvaltning av utvecklingssamarbetet. Granskningen söker identifiera svagheter i IUM:s möjligheter att förvalta utvecklingssamarbetet i enlighet med regeringens och Sidas strategiska prioriteringar och visioner.

Revisionens frågor är:

- Harmonierar regeringens/Regeringskansliets och Sidas styrning av IUM med riksdagens beslut om integrering av utlandsmyndigheter och med gällande förvaltningsrättsliga principer?
- Finns brister i regeringens och Sidas strategiska styrning av utvecklingssamarbetet vid de integrerade utlandsmyndigheterna?
- Främjar roll- och ansvarsfördelningen mellan IUM och andra aktörer en generering av insatser som överensstämmer med Sidas strategiska prioriteringar?
- Har Regeringskansliet och Sida givit ändamålsenliga organisatoriska och administrativa förutsättningar för utvecklingssamarbetet vid IUM?

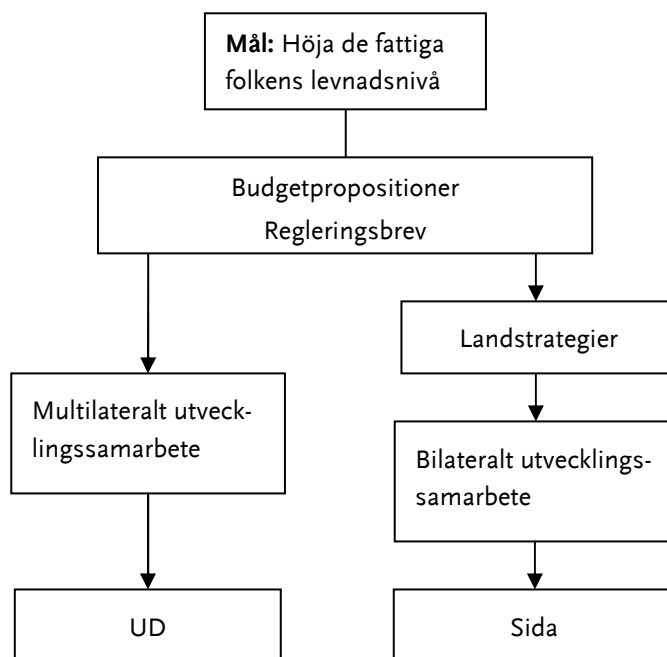
Riksrevisionen vill understryka att granskningen inriktas på regeringens och Sidas beslut för styrning av bilateralt utvecklingssamarbete i samverkan med mottagarländer och andra givare. *Granskningen söker inte utvärdera i vad mån enskilda biståndsinsatser uppnått sina syften.*

1.2 Synsätt och utgångspunkter

Medel för det svenska utvecklingssamarbetet kanaliseras på många sätt. I grova drag fördelas det bilateralt eller via olika multilaterala organisationer såsom Världsbanken, Internationella valutafonden eller FN. I figur 1 ges en

schematisk beskrivning av hur det svenska utvecklingssamarbetet kanaliseras.

Figur 1: Schematisk översikt över Sveriges utvecklingssamarbete



Det svenska utvecklingssamarbetet styrs av det övergripande fattigdomsmålet. Som figur 1 schematiskt visar genomförs biståndet genom antingen multilateralt eller bilateralt utvecklingssamarbete. De medel som går via multilaterala organisationer styrs till största delen av regeringen och ligger utanför denna granskning. I det bilaterala samarbetet är landstrategin det dokument där olika ståndpunkter vägs samman för hur det svenska utvecklingssamarbetet med ett visst land skall se ut.

Mål, perspektiv och huvuddrag förändras från och med 2004 i och med riksdagens beslut om en svensk politik för global utveckling där det internationella utvecklingssamarbetet utgör en del. I detta sammanhang är det av vikt att notera att Sverige enligt riksdagen skall fortsätta att bedriva ett effektivt utvecklingssamarbete med tyngdpunkt på de fattigaste länderna, där landstrategier utgör ett planeringsinstrument. Målet för utvecklingssamarbetet skall i fortsättningen vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Se vidare kapitel 2.

Nedanstående tabell visar vilka anslag som ingår i Riksrevisionens granskning.

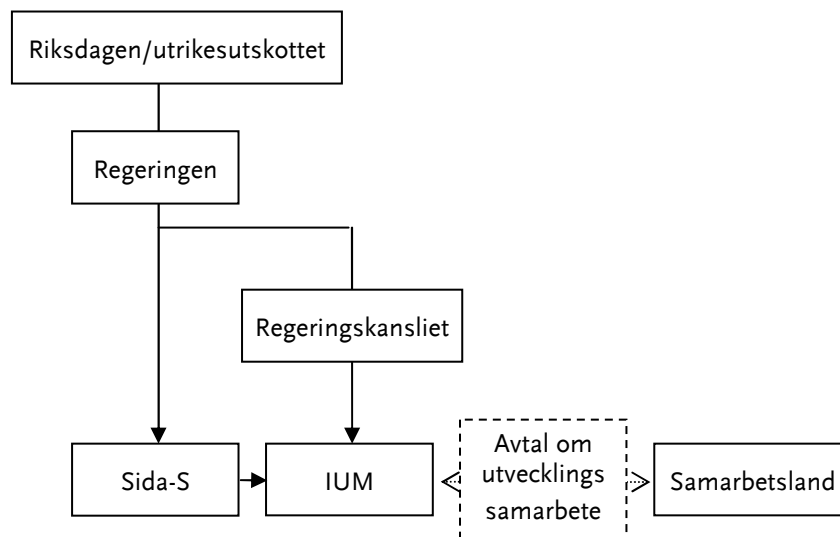
Tabell 1: Anslag till Sida som omfattas av Riksrevisionens granskning

Utgiftsområde 7 (mnkr)

| Politikområde | Anslagspost | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------------|
| 8: Internationellt utvecklingssamarbete | 8.1.2 Bilateralt utvecklingssamarbete | 9 555 | 10 218 | 14 518 ² |
| | 8.2.1 Sida (myndighetsanslag) | 486 | 487 | 558 |
| Summa: | | 10 041 | 10 705 | 15 076 |

Som tidigare nämnts innebär Sidas strategiska prioriteringar att Sidas verksamhet vid IUM kommer att spela en allt större roll i det svenska utvecklingssamarbetet framöver. Riksrevisionen har därför valt att granska regeringens styrning och Sidas operativa handläggning och förvaltning av det bilaterala utvecklingssamarbetet med fokus på IUM. Följande figur visar huvudaktörerna i styrsystemet.

Figur 2: Huvudaktörer i styrningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet

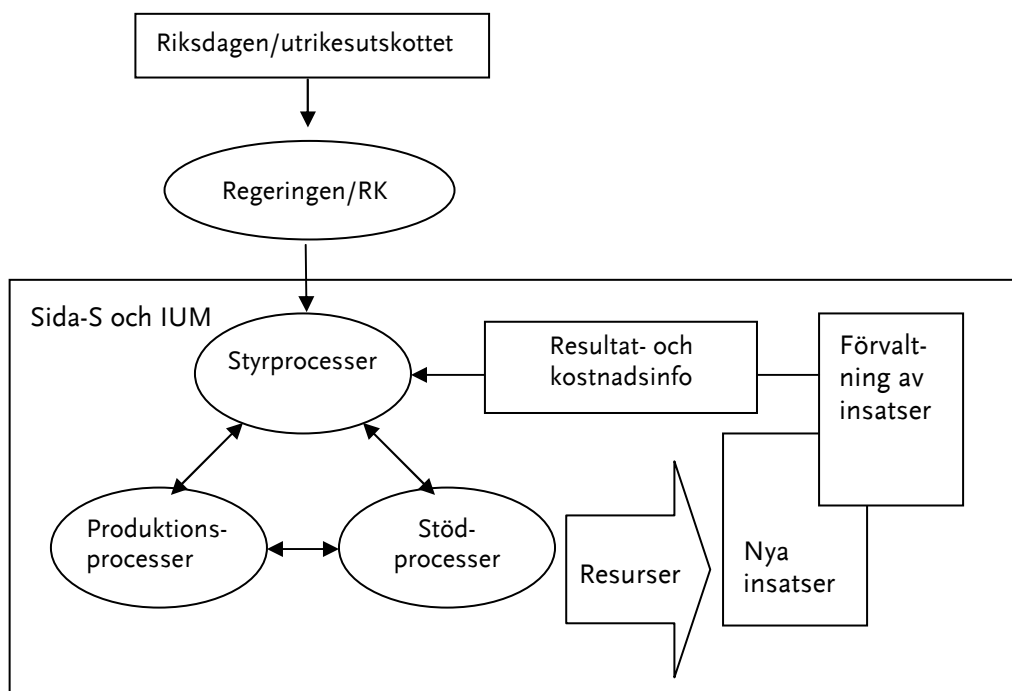


Avtalen om utvecklingssamarbete kan innefatta samverkan med andra biståndsgivare, exempelvis EU och Världsbanken.

² Innefattar 2004 även anslag till politikområde 9 Central- och Östeuropa, som 2003 var 500 mnkr. De senare omfattas inte av RiR:s granskning.

För vår analys har Riksrevisionen delat upp Sidas verksamhetsprocesser i tre olika typer: styr-, produktions- och stödprocesser. På detta sätt vill Riksrevisionen klargöra dels vilken typ av information som flödar mellan Sida och fältet, dels vilken roll IUM spelar i dessa flöden.

Figur 3: Granskningsperspektiv



Figur 3 ovan visar tre perspektiv som utvecklingssamarbetet kan ses i.

Det första perspektivet (styrprocesser) behandlar frågor om Sida-S/IUM:s interaktion med andra aktörer som är inblandade i styrprocessen. I granskningen undersöker Riksrevisionen gränsytorna mellan olika styrprocesser samt ansvars- och rollfördelning.

Det andra perspektivet innehåller frågeställningar som är viktiga i produktionen eller förvaltningen av en insats. Det vill säga initieringen och beredningen av en insats fram till dess att ett avtal har tecknats samt även de aktiviteter som krävs av Sida-S/IUM under genomförandet eller förvaltandet av insatsen.

Det tredje perspektivet gäller det stöd som behövs i olika avseenden för att utvecklingssamarbetet skall kunna utföras på avsett sätt. Kompetensförsörjningsfrågor och ekonomiadministrativa rutiner är exempel på två olika stödprocesser.

Genom att anlägga dessa perspektiv kan Riksrevisionen identifiera relevanta styr- och förvaltningsprocesser som utgör förutsättningar för Sida-S och IUM:s verksamhet.

1.3 Undersökningsmetoder

Granskningen inriktas på de integrerade utlandsmyndigheterna. Vid dessa bedrivs utvecklingssamarbete med personal från Sida.

I granskningen har Riksrevisionen besökt ambassaderna i Kampala (Uganda), Nairobi (Kenya), Dar es Salam (Tanzania), Hanoi (Vietnam), Belgrad (f.d. Jugoslavien) samt Moskva (Ryssland). Besöken har till större delen gjorts i samverkan med den årliga revisionen och effektivitetsrevisionens granskning av migrationsfrågor vid IUM. Valet grundas på att dessa IUM har olika grad av delegering av beslutsbefogenheter (se vidare kapitel 2). De besökta IUM uppvisar hela skalan av delegeringsgrad, från full delegering (Tanzania och Vietnam) via partiell delegering (Uganda och Kenya) till ingen delegering (Belgrad och Moskva).

Inom UD, Sida-S och IUM har ett stort antal intervjuer genomförts både på chefsnivå, handläggarnivå och med personer verksamma inom Sidas förändringsarbete. Vid IUM har både svensk personal och lokalanställda s.k. *National Program Officers* intervjuats.

Detta, tillsammans med insamling av olika typer av statistik, har utgjort underlag till vår genomgång enligt det synsätt som beskrivs i avsnitt 1.2.

1.3.1 Riksrevisionens mandat och utvidgning av granskningen

Denna granskning påbörjades vid Riksrevisionsverket (RRV). Enligt RRV:s mandat kunde i inledningsskedet endast Sida och dess operativa verksamhet vid IUM granskas. Granskningen fördes den 1 juli 2003 över till den nybildade Riksrevisionen när verksamheten vid RRV och Riksdagens revisorer upphörde.

Riksrevisionen utgör en del av riksdagens kontrollmakt och har mandat att även granska regeringen och Regeringskansliet. Riksrevisionen beslöt att den påbörjade granskningen av Sidas utvecklingssamarbete vid IUM även skulle omfatta regeringens/Regeringskansliets styrning av utvecklingssamarbetet vid IUM samt samordning av Sidas och IUM:s verksamhet.

Riksrevisionens granskning av regeringen/Regeringskansliet/UD avgränsar sig till denna samverkan, vilken främst avser:

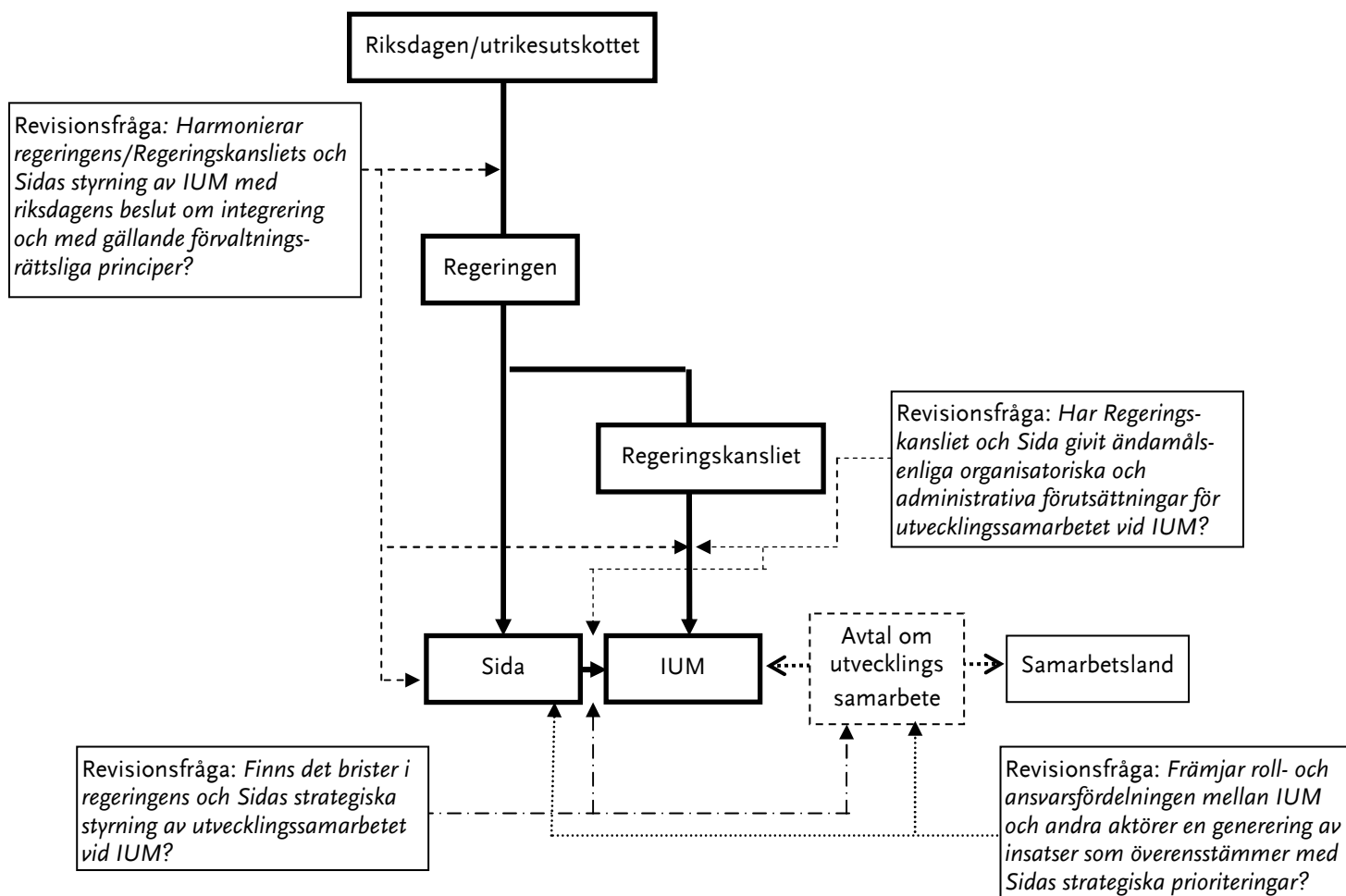
- Landstrategier
- De separata verksamhetsplaneringsprocesserna för UD och Sida
- Kostnadsdelningen mellan UD och Sida (för IUM)
- Administrativa system (UD/Sida)

- Chefsförsörjning och ansvar
- Omvandlade ambassader och sektionskontor

1.3.2 Aktörer, revisionsfrågor och metoder

Följande figur ger en översikt över relationerna mellan aktörerna, revisionsfrågorna och de metoder som Riksrevisionen tillämpat i denna granskning.

Figur 4: Huvudaktörer i styrningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet och revisionsfrågor



1.4 Rapportens uppläggning

Rapportens disposition omfattar följande avsnitt.

Kapitel 2 innehåller en allmän bakgrund över mål inom det svenska utvecklingssamarbetet samt vilka aktörer som är verksamma på området. Kapitlet innehåller även en beskrivning av hur det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet är fördelat mellan olika kanaler och aktörer. Vidare omfattar kapitlet även en fylligare beskrivning av Sidas strategiska prioriteringar med särskild vikt för fältorganisationen samt fältvisionen.

Kapitel 3 behandlar Sidas olika styr- och planeringsprocesser, som bland annat utgår från de landstrategier och regleringsbrev som fastställs av regeringen. Kapitlet analyserar ändamålsenligheten i styrdokument och belyser kvantitativt i vad mån Sida når sina strategiska prioriteringar. En analys av kostnaderna för IUMs presenteras.

Kapitel 4 innehåller en redogörelse för ansvar och rollfördelning i beredning och förvaltning av insatser i utvecklingssamarbetet. Kapitlet ger en kvalitativ belysning av de analyser som presenteras i kapitel 3. Kapitel 4 behandlar även IUMs relationer till mottagarlandet, uppföljning, Sidas fältvision och samarbetsformer i biståndet.

Kapitel 5 tar upp de förutsättningar som riksdagen givit regeringen och Sida för extern och intern styrning och organisation av de integrerade utlandsmyndigheterna. Kapitlet analyserar den samordning som sker av Regeringskansliet/UD:s och Sidas verksamhet för att åstadkomma en integrerad styrning av utvecklingssamarbetet inom ramen för IUM:s samlade verksamhet.

Kapitel 6 innehåller Riksrevisionens samlade bedömning och kapitel 7 avslutar rapporten med rekommendationer till de ansvariga huvudaktörerna regeringen/Regeringskansliet och Sida.

2 Det svenska utvecklingssamarbetet – en bakgrund

Detta kapitel ger läsaren en bakgrund till de regler som gäller för det svenska utvecklingssamarbetet. Beskrivningen ger en bakgrund till rapportens analyser och koncentrerar sig på de aspekter som är relevanta för Riksrevisionens granskning. Statsmakterna fastställer normer för utvecklingssamarbetet.

- Riksdagen/utrikesutskottet fastställer övergripande politiska mål och biståndsbudgeten för utgiftsområdena 5 (Internationell samverkan) och 7 (Internationellt bistånd).
- Regeringen och Regeringskansliet utfärdar förordningar med instruktioner och föreskrifter för underlydande myndigheter och anger i regeringskrivelser policy för olika geografiska områden och ämnesområden samt beslutar om landstrategier. Årligen fördelar regeringen i regleringsbrev biståndet på multilateralt och bilateralt samarbete och ger biståndsmyndigheten Sida riktlinjer för dess operativa biståndsverksamhet.

2.1 Mål och styrning

2.1.1 Övergripande mål och delmål

”Att höja de fattiga folkens levnadsnivå” har sedan 1962 varit det övergripande målet för svenskt bistånd. Riksdagen har sedermera också beslutat att detta övergripande mål skall uppnås genom ett antal delmål:

1977:

- Resurstillväxt
- Ekonomisk och social utjämning
- Ekonomisk och politisk självständighet
- Demokratisk samhällsutveckling

1988:

- Hållbar utveckling (framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön)

1996:

- Jämställdhet mellan kvinnor och män

2.1.2 *De internationella utvecklingsmålen*

Sida skall i sin verksamhet också "vägledas och beakta möjligheterna att bidra till uppfyllandet av de s.k. internationella utvecklingsmålen"³ (IDG). Dessa mål ingår i FN:s millenniedeklaration, som antogs i september 2000. (Se bilaga 1 för en mer detaljerad information om de internationella utvecklingsmålen.)

Regleringsbrevet för 2002 anger följande: "De av internationella samfundet fastställda utvecklingsmålen (millenieurutvecklingsmålen) kvantifierar och återspeglar delar av det svenska fattigdomsmålet och dess delmål. Sida skall bidra med underlag till det internationella samfundets redovisning av resultat mot utvecklingsmålet och beakta den vidareutveckling som pågår av målen." I regleringsbrevet för 2003 repeteras den senare meningen med tillägget - "för att bli fastställa indikatorer för måluppfyllelsen".

2.1.3 *Regeringens skrivelser*

Sidas verksamhet skall också vägledas av det som riksdagen uttalat med anledning av regeringens skrivelser till riksdagen. Skrivelserna omfattar bl.a. hållbar utveckling (skr. 1996/97:2), fattigdomsbekämpning (skr. 1996/97:169), öppen handel – rättvisa spelregler (skr. 1997:122) och en förnyad svensk Afrikapolitik (skr. 1997/98:122).

2.1.4 *Mål för verksamhetsgrenar*

För Sidas verksamhetsgrenar angav regleringsbrevet till och med 2003 grenspecifika mål. Även tilldelningen av anslag från regeringen till Sida gavs i termer av respektive verksamhetsgren. De landorienterade målen uttrycks i allmänna ordalag i regeringens landstrategier. Dessa behandlas i kapitel 3. Från och med 2004 gäller följande övergripande mål för utvecklingssamarbetet: "Bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levandsvillkor". Regleringsbrevet 2004 föreskriver att "Sida skall värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot detta mål.

2.1.5 *Mål för Central- och Östeuropa*

Nämnda mål är styrande för *politikområde 8, Internationellt utvecklingssamarbete*. Regeringen styr även Sida utifrån mål för *politikområde 9, Samarbete med Central- och Östeuropa*. För det sistnämnda samarbetet har regleringsbrevens angivit andra mål.

Målen för samarbetet med Central- och Östeuropa skiljer sig från de mål som gäller för utvecklingssamarbetet. Det övergripande målet för politikområde 9, Samarbete med Central- och Östeuropa, är: "att främja en hållbar

³ Regleringsbrevet för år 2001 för utgiftsområde 7.

utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivning, utifrån behoven i samarbetsländerna och med utnyttjande av den svenska resursbasen". Från och med 2004 har politikområdet 9 inordnats under det nämnda övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete men med tillägg som väsentligen motsvarar det nämnda målet för politikområdet 9.

2.1.6 Regeringens proposition om global utveckling

De mål som redovisats gäller för Sidas verksamhet. Andra politikområden i den svenska statsförvaltningen styrs av mål som också är relevanta för att minska fattigdomen i världen. Ett exempel är att Sida i biståndet sökt stärka jordbruksexporten från biståndsmottagande länder medan Sverige som medlemsstat i EU beslutat om importrestriktioner som försvårar för berörda utvecklingsländer att exportera biståndsstödda jordbruksprodukter. Verksamheterna inom nämnda utgiftsområden och relaterade politikområden styrs utifrån separata mål som gäller för varje område för sig.

I syfte att skapa en sammanhållen svensk politik för global utveckling presenterades i mars 2002 ett betänkande från en statlig utredning: Parlamentarisk utredning om Sveriges politik för global utveckling (Globkom)⁴. Utredningen formulerar utifrån en helhetsyn ett förslag till en ny svensk politik för global utveckling. Utredningen följdes av en proposition⁵. Som en bakgrund och exempel på synsätt av relevans för Riksrevisionens granskning finns anledning att här sammanfatta delar av regeringens förslag till framtida ansatser och mål för utvecklingssamarbetet.

Sveriges politik för global utveckling skall syfta till att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Detta mål föreslås gälla samtliga politikområden. Politiken skall bidra till att millennieutvecklingsmålen uppfylls. Ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv skall genomsyra politiken för global utveckling.

Internationellt utvecklingssamarbete

Som en del i politiken för global utveckling föreslår regeringen att Sverige skall fortsätta att bedriva ett effektivt biståndsfinansierat utvecklingssamarbete med tyngdpunkt på de fattigaste länderna. Samarbetet med Central- och Östeuropa och det internationella utvecklingssamarbetet slås samman.

Målet för Sveriges utvecklingssamarbete föreslås bli "att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor".

⁴ SOU 2001:96, En rättvisare värld utan fattigdom. Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för en global utveckling.

⁵ Regeringens proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling, 15 maj 2003.

Utvecklingssamarbetets utformning

Utvecklingssamarbetet skall främja och präglas av respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och god samhällsstyrning, jämställdhet mellan kvinnor och män, hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön, ekonomisk tillväxt och social utveckling och trygghet. Särskilda ansträngningar skall göras för att stärka arbetet vad gäller konflikthantering och globala gemensamma nyttigheter⁶.

Utvecklingsländernas egna strategier för fattigdomsbekämpning och prioriteringar bör vara utgångspunkten för alla internationella insatser. Sveriges totala utvecklingssamarbete bör breddas och göras mer flexibelt. Insatserna kan koncentreras till färre områden. De planeringsinstrument som utarbetas för samarbete med enskilda länder bör ge en helhetsbild av svensk politik och svenskt samarbete inom olika politikområden med landet i fråga.

Propositionen begränsar inte brett och långsiktigt bilateralt samarbete till ett visst antal länder. Den betonar snarare att fokuseringen på utvecklingsländernas perspektiv medför att gränserna mellan bilateralt och multilateralt samarbete suddas ut. Fler insatser förväntas göras tillsammans med andra aktörer och vara kompletterande. I de fall där en gemensam värdegrund finns kan effektivt partnerskap etableras med långtgående ansvar från mottagarlandets regering. Ett sådant samarbete kan bl.a. omfatta generell budget- och sektorstöd med självständigt resultatansvar hos mottagarlandet.

I länder med små förutsättningar för långsiktigt och brett samarbete kan riktade insatser ändå vara möjliga. I exempelvis diktaturer kan marginalnyttan av insatser inom förslagsvis konflikthantering, demokratiframjande, människohandel, skydd för mänskliga rättigheter, hiv/aids etc. vara betydande.

Propositionen framhåller att målsättningen att en procent av Sveriges bruttonationalinkomst avsätts till internationellt utvecklingssamarbete ligger fast.

Propositionen understryker att hela Regeringskansliet har ett ansvar för uppfyllandet av målet. Regeringen skall årligen i form av en resultatskrivelse redovisa till riksdagen hur politiken för global utveckling genomförs. Målkonflikter bör tydliggöras och bli föremål för övervägda politiska val.

⁶ Offentlig/allmän vara/nyttighet. På engelska "global public good", där "good" i betydelsen "någonting gott", ger möjligheten att mynta motsatsen "public bad", som motsvarar bristen på public good. Om fred och hälsa är "public goods", så blir krig och sjukdomar "public bads". I takt med globaliseringen fordras internationellt samarbete för att få kontroll över globala angelägenheter som överskrider nationsgränser, exempelvis att reducera koldioxidutsläpp. Ett stabilt internationellt finansiellt system, okontrollerad exploatering av naturresurser som timmer och mineraler, droghandel, tillgång till sötvatten, transnationell kriminalitet och bekämpning av smittsamma sjukdomar är andra exempel på globala angelägenheter.

Proposition 2002/03:122 ger mål och riktlinjer för Sveriges politik för global utveckling. Organisation av förvaltningen av denna politik föreslås bli föremål för senare överväganden. Propositionen innehåller dock ett förslag om att en självständig funktion för utvärdering behövs. En utredning skall tillsättas för att överväga lämpliga former för denna funktion.

2.1.7 Utrikesutskottet

Utskottet föreslog i sitt betänkande⁷ att riksdagen i allt väsentligt skulle anta regeringens proposition om en samlad politik för global utveckling. Regeringens syn på ovan nämnda mål för denna samlade politik och Sveriges internationella utvecklingssamarbete delades av utskottet. Politiken skall enligt utskottet präglas av ett rättighetsperspektiv och de fattigas perspektiv. Åtta huvuddrag skall ange inriktningen. Utskottet grupperar huvuddragen enligt följande:

Grundläggande värden: demokrati och god samhällsstyrning, respekt för de mänskliga rättigheterna, jämställdhet mellan kvinnor och män.

Hållbar utveckling: hållbart utnyttjande av naturresurser och omsorg om miljön, ekonomisk tillväxt samt social utveckling och trygghet.

Övriga huvuddrag: konflikthantering och säkerhet samt globala gemensamma nyttigheter.

Utskottet gjorde bl.a. följande uttalande och tre tillkännagivanden. Det först nämnda uttalandet har direkt betydelse för den framtida styrningen av biståndet.

- att utskottet är positivt till att ländersamarbetet görs mer flexibelt, samtidigt som insatserna koncentreras till färre områden. Det bilaterala samarbetet som omfattar flera olika insatsområden i ett och samma land bör, av praktiska skäl, vara begränsat till färre länder än som hittills varit fallet.
- att regeringen med regelbundna intervall i en särskild skrivelse bör redovisa de svenska prioriteringarna för riksdagen vad avser Världsbanken, IMF och de regionala utvecklingsbankerna. Riksdagen får därigenom möjlighet att delge sina synpunkter på regeringens arbete i de olika bankerna och finansieringsinstitutionerna.
- att, efter en jämförelse med hur den samstämda miljö- respektive jämställdhetspolitiken tidigare introducerats, det är angeläget att regeringen klargör var koordineringsansvaret skall ligga och att den säkerställer att målkonflikter kan avgöras på politisk nivå. För att nå framgång med utvecklingspolitiken menar utskottet att det behövs en sammanhållande, samordnande och pådrivande funktion.

⁷ Betänkande 2003/04:UU3.

- att den av regeringen tillsatta utredningen om översyn av riktlinjerna för krigsmaterialexporten också skall överväga en samstämd politik för en global utveckling.

Riksdagen godkände utskottets förslag.⁸

2.2 Regelverk

Sida är under regeringen den ansvariga myndigheten för förvaltning av det bilaterala utvecklingssamarbetet. För Sida gäller liksom för andra statliga myndigheter en rad författningar. Till dessa hör bl.a.

1. Verksförordningen (SFS 1995:1322)
2. Förordning med instruktion för Sida (SFS 1995:869)
3. Förvaltningslagen (1986:223)
4. Anslagsförordningen (SFS 1996:1189)
5. Förordning med instruktion för utrikesrepresentationen (SFS 1992:1186)
6. Kapitalförsörjningsförordningen (SFS 1996:1189)
7. Avgiftsförordningen (SFS 1992:191)
8. Förordningen om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning (SFS 1994:14)
9. Lagen om offentlig upphandling, LOU (SFS 1992:1528)

Tillämpningen av nämnda regelverk kompliceras i Sidas fall av att myndigheten verkar genom 1 500 aktörer i ca 130 länder. För utvecklingssamarbetet har därför regeringen givit Sida undantag för att underlätta Sidas verksamhet utomlands. Ett exempel är undantag från avgiftsförordningen (6), vilket meddelas i Sidas regleringsbrev. Sida får öppna konto i affärsbank för brådskande kontantbetalningar, för betalningar av rembuser och för överföringar av medel till ambassaderna.

Ett annat undantag ingår i själva lagen. Lagen om offentlig upphandling innehåller ett s.k. "biståndsundantag". Sida kan tillämpa andra regler för upphandling än LOU:s om det finns ett internationellt avtal för projekt som är gemensamma för de avtalsslutande parterna och det av avtalet framgår vilket regelverk som tillämpas. Sida har i sitt interna regelverk ställt upp regler för hur verket skall bedöma de fall då en samarbetspartner eller Sida upphandlar.

Sida bidrar finansiellt till utvecklingsaktiviteter. Kapitalförsörjningsförordningen begränsar Sida i följande avseende: "En myndighet får inte utan regeringens medgivande använda statens medel eller övriga tillgångar till att 1. bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt, eller

⁸ Riksdagsskrivelse 2003/04:112.

2. förvärva aktier eller andelar eller göra kapitaltillskott i sådana rätts-
subjekt.”

Sida kan alltså inte – hur nödvändigt rättssubjektet än kan anses vara för ett lands utveckling – göra kapitaltillskott för att bilda exempelvis en kultur-
stiftelse eller förening för mänskliga rättigheter. Däremot kan Sida stödja
aktiviteter hos rättssubjekt.

2.2.1 *Integrerade utlandsmyndigheter (IUM)*

Utvecklingssamarbetet är en del av den svenska utrikespolitiken och de
integrerade utlandsmyndigheterna skall bidra till att omsätta denna helhets-
syn i praktiken. Chefen för en utlandsmyndighet ansvarar för myndighetens
verksamhet i dess helhet, vilket omfattar ett brett spektrum av frågor: poli-
tiska, kommersiella, sociala, rättsliga, vetenskapliga och kulturella frågor
samt internationella biståndsfrågor, mänskliga rättigheter och migration i
verksamhetslandet.

Utlandsmyndigheterna lyder under den instruktion som gäller för
Regeringskansliet⁹. Dess bestämmelser kompletteras av en förordning med
instruktion för utrikesrepresentationen¹⁰. Enligt 25 § i denna förordning är
utlandsmyndigheterna i administrativt hänseende direkt underställda
Regeringskansliet och har givits rätt att fatta myndighetsbeslut inom särskilt
angivna områden. Rätten att fatta beslut i administrativa frågor för utrikes-
förvaltningen är inom Regeringskansliet delegerad till chefen för UD¹¹.

Enligt beslut av riksdagen 1993 (prop. 1992/93:24, bet. 1992/93:UU26,
rskr. 1992/93:342) kom de tidigare s.k. biståndskontoren i Sidas fältorganisa-
tion att integreras i berörda ambassader. Skälen för integreringen var

- att tillgodose kravet på ett helhetsperspektiv i bistånds- och utrikes-
politiken och samordna förbindelserna med de många organisationer
som ingår i det breda utvecklingssamarbetet med enskilda länder.
- att samordna fältadministrationen för ett effektivare resursutnyttjande.

UD och Sida har slutit avtal för att genomföra riksdagens beslut om integ-
ration. Avtalen reglerar UD:s och Sidas samverkan för de utlandsmyndigheter
vid vilka verksamhet bedrivs med personal finansierad av Sida. Avtalen avser
bland annat anställning av chefer och övrig personal, titlar, arbetsordning,
dispositions rätt till biståndsmedel och arbetsgivaransvar. Enligt avtalen har
den Sida-utsända personalen vid IUM Sida som arbetsgivare. Detta framgår
även av 16 § i Sidas instruktion: ”Sida får efter samråd med
Regeringskansliet placera personal vid en utlandsmyndighet”.

⁹ 4 § i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹⁰ Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

¹¹ Regeringskansliets föreskrifter (1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet.

Beslut om förändringar i nämnda avtal fattas genom formella samråd mellan UD och Sida. Det formella samrådet sker i en ledningsgrupp och beredningsgrupper för styrning och verksamhet och resurser, personalfrågor och IT-frågor.

Relationerna mellan Sida och berörda utlandsmyndigheter regleras förvaltningsrättsligt i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) (1992:247). Enligt 7 § i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen skall beskickningar i länder med vilka Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete på begäran av Sida vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och utvecklingslandet i fråga eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde. Beskickningarna skall också på begäran lämna Sida sådan information som behövs för Sidas verksamhet. Denna paragraf är grunden för att Sida anses ha direktiv- och instruktionsrätt gentemot den integrerade fältorganisationen för att fullgöra sina åligganden i utvecklingssamarbetet. Nämnda 7 § i IFUR kan sägas korrespondera med 21 § i Sidas instruktion: "Sida får överlämna åt en utlandsmyndighet eller annan myndighet att på Sidas vägnar avgöra ärenden som är sådana att de inte behöver prövas av styrelsen, forskningsnämnden, personalansvarsnämnden eller generaldirektören".

Enligt 30 § i IFUR leds utlandsmyndigheten av en chef som ansvarar för myndighetens verksamhet. I de frågor som skall avgöras av en utlandsmyndighet beslutar chefen för utlandsmyndigheten (44 §). Chefen skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den (34 §).

Chefen för ambassaden, som utses av regeringen, har det övergripande ansvaret för samtliga verksamhetsområden vid den integrerade utlandsmyndigheten. UD och Sida utfärdar var för sig direktiv för verksamhetsplaneringen vid IUM. Chefen vid IUM har att hantera styrsignalerna från de två huvudmännen utifrån ett helhetsperspektiv samt med personal som har respektive UD och Sida som arbetsgivare söka leda och fördela arbetet på ett integrerat och enhetligt sätt.

2.3 Sida hemma och i fält

Vid Sida var 2002 antalet anställda 856 (768 arbetande om tjänstlediga exkluderas), varav 60 procent kvinnor och 40 procent män. I enlighet med sin fältvision avser Sida att i framtiden betydligt öka andelen anställda som arbetar vid utlandsmyndigheterna och delegera mer befogenheter till dessa.

Sida har förstärkt sin fältorganisation under flera år. Förstärkningen har främst karakteriserats av att nya fältenheter och regionala funktioner bildats som ett resultat av att nya länder och uppgifter lagts till Sidas uppdrag. Fältvisionen avser att konsolidera de nya representationerna och samtidigt ge en

vidgad delegering till de IUM, där Sida har ett omfattande och långsiktigt samarbete.

Enligt Sidas strategiska plan kommer en utmaning de kommande åren att vara hur fältorganisationen skall vara dimensionerad samt hur roll- och ansvarsfördelningen skall se ut. Detta skall bl.a. ses mot bakgrund av ökade biståndsvolymer. Visionen är att skapa en organisation med en starkare fältorganisation i termer av resurser och rätt att fatta beslut. Detta skall skapa möjligheter för en fördjupad och vidare dialog med samarbetsländerna, en ökad grad av reellt partnerskap med mottagarna och en högre kvalitet i utvecklingssamarbetets resultat.

2.3.1 *UM med reducerad UD-personal*

På grund av besparingar inom UD:s förvaltningsanslag beslöt UD år 2000 att departementets verksamhet vid vissa ambassader skulle minska kraftigt. UD-personal drogs bort men samtidigt kvarstod ambitionen att bibehålla utlandsmyndigheter vars huvuduppgift är utvecklingssamarbete. Verksamheten för departementets del vid dessa s.k. omvandlade ambassader begränsades till uppgifter som ingår i att upprätthålla goda förbindelser med stationeringslandet samt författningsreglerad verksamhet (konsulära ärenden och migration). År 2002 fanns omvandlade ambassader i Dhaka, Lusaka, Managua, Kampala, Windhoek, Vientiane och Colombo.

2.4 Sidas strategiska val för framtiden

2.4.1 *Fältvisionen*

Sidas fältvision utgår ifrån att fattigdom är mångdimensionell och situationsspecifik. Att effektivt bekämpa fattigdom kräver mycket god kännedom om lokala förhållanden samt förutsättningar att i nära samarbete med mottagarland och andra biståndsgivare samordna utvecklingsinsatserna. Sida anser därför att biståndsförvaltningen i stor utsträckning bör beredas, beslutas och följas upp i fält. Detta innebär att Sida som helhet bör arbeta fältorienterat och att mer resurser bör föras över till fältorganisationen.

Att i praktiken omsätta fältvisionen pågår för närvarande inom sex huvudområden. Ett konkret resultat är att en Quality Assurance Mechanism (QAM) för fältverksamheten har börjat verka. QAM avser främst kvalitetssäkring av IUM med utvidgad delegering. De främsta syftena är:

1. att pröva om förutsättningarna finns för att en ambassad skall kunna ta ett utökat ansvar,
2. att följa upp den löpande kvalitetssäkringen vid ambassaderna,
3. att genomföra kvalitetssäkringsgenomgångar på ambassaderna.

En väsentlig del i QAM är grupper för kvalitetssäkring (QATeams), som besöker IUM och går igenom kvalitetssäkringen på plats. Efter hand förväntas QAM kunna förvissa Sida om att den utökade delegeringen till IUM kan genomföras enligt plan under 2003 - 2004.

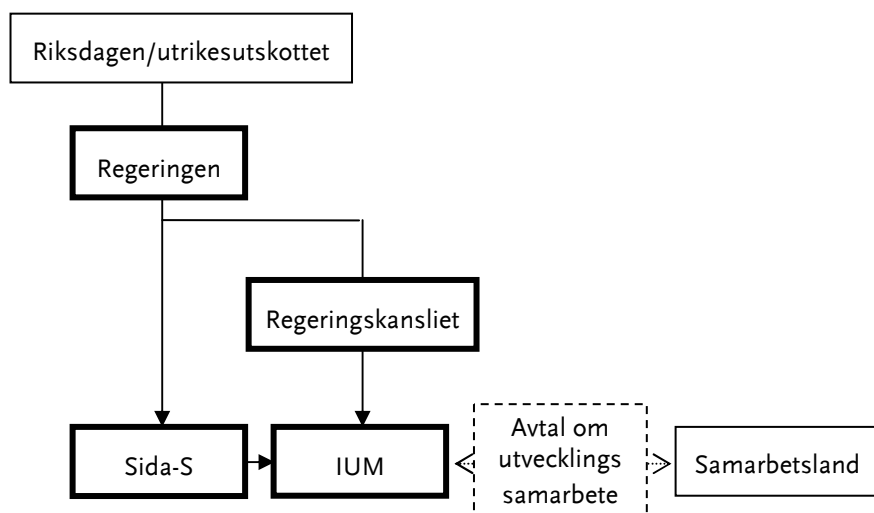
2.4.2 Sidas strategiska överväganden

Fältvisionen är en av huvudpunkterna i Sidas strategi för framtiden. Andra viktiga strategiska komponenter enligt Sida är¹²:

- att den ökade uppdelning och diversifiering av utvecklingssamarbetet som präglat de senaste åren inte fortsätter. Antalet länder och länderval, som regeringen beslutar, är av stor betydelse för Sidas behov av förvaltningsresurser. Det mest kapacitetskrävande samarbetet uppstår då Sida måste bedriva utvecklingssamarbete av relativt begränsad omfattning med länder som Sida i dag inte samarbetar med.
- att Sida inom ramen för landstrategier ges möjlighet att aktivt verka för olika former av resurssnålt bistånd, inte minst genom koncentration av insatsportföljen i enskilda länder.
- att ett långsiktigt, omfattande, komplext och processinriktat samarbete enbart kommer i fråga för ett begränsat antal länder.
- att antalet programstöd, stöd till ekonomiska reformer och sektorprogramstöd ökar.
- att arbetsfördelningen inom biståndsgivarkretsen blir långtgående.
- att tidsåtgången för framtagande av region- och landstrategier kortas.
- att större insatsstorlek och längre avtalsperioder uppnås.
- att en basorganisation vid Sida i Sverige finansieras via förvaltningsanslaget, i övrigt finansieras samtlig verksamhet i hemmyndigheten och i fält med sakanslag.

¹² Sida, Till Regeringen/UD: Sidas kapacitet 2003 – 2005, 2002-04-24, Dnr 2002-1672.

3 Styrning och strategisk planering



I detta kapitel behandlas hur strategiska direktiv och mål bryts ned till operativa aktiviteter med olika tidshorisonter samt även hur olika typer av resurser fördelas.

Sidas verksamhet sträcker sig över ett stort geografiskt område. Området kännetecknas av att där behoven är som störst är vanligtvis möjligheterna att bedriva ett effektivt utvecklingssamarbete som sämst. Miljön som verksamheten skall bedrivas i har ofta svaga institutioner. Detta ställer stora krav på ett väl fungerande styrsystem.

Inledningsvis kommer Riksrevisionen därför att gå igenom relevanta styr- och planeringsprocesser. Vidare kommer Riksrevisionen utifrån de iakttagelser som gjorts vid fältbesök, intervjuer och andra dokument att identifiera de eventuella svagheter i styrning och planering.

3.1 Styrning av utvecklingssamarbetet vid IUM

Verksamhetsstyrningen av Sida som myndighet sker genom det årliga regeringsbrevet samt genom myndighetens instruktion. Regeringens styrning av samarbetet med ett visst land sker genom land- och regionstrategier.

Förslag om att införa landstrategier som styrinstrument för samarbetet med enskilda länder framfördes i regeringens proposition 1992/93:244 om styrnings- och samarbetsformer i biståndet. Enligt propositionen fanns behov av ett särskilt styr- och samordningsinstrument som kan ligga till grund för en fördjupad prövning av det samlade svenska biståndet till ett

enskilt land. Syftet med instrumentet skulle vara att visa resultat av hittillsvarande utvecklingssamarbete samt styra inriktningen av det framtida svenska utvecklingssamarbetet med landet i fråga.

Landstrategin bör, enligt propositionen, ange övergripande mål och inriktning samt utgöra den huvudsakliga grunden för biståndsmyndigheternas verksamheter i samarbetslandet. Regeringen bör ansvara för att landstrategier upprättas och fastställs samt att de förnyas efter behov. Propositionen angav dock att delar av processen, särskilt vad gäller de kartläggande skedena, bör bedrivas utanför Regeringskansliet. Sida skall dock inte bara redovisa den verksamhet som hittills bedrivits utan också ge förslag på utformning och inriktning av framtida svenskt utvecklingssamarbete. Ansvaret för processen föreslogs dock ligga hos regeringen. Enligt propositionen fanns det goda förutsättningar för att landstrategierna skulle bidra till att uppfylla kraven som en mål- och resultatriktad styrning ställer. I utrikesutskottets betänkande föreslås att riksdagen godkänner det som av propositionen föreslagits som modell för samarbetet med mottagarländerna (1992/93:UU26).

Sammanfattningsvis kan sägas att regeringen styr, dels Sida som myndighet med ansvar för det bilaterala utvecklingssamarbetet, dels Sidas samarbete med enskilda länder.

Båda typerna av styrning är ingångsvärden i Sidas interna verksamhetsplaneringsprocess som utmynnar i konkreta aktiviteter vid IUM.

3.2 Styrprocesser inom Sida – en översikt

Styrning och planering inom Sida är uppbyggda runt landstrategi/regionstrategiprocessen, verksamhetsplaneringsprocessen samt projektcykeln. Detta avsnitt behandlar frågor kopplade till de två förstnämnda processerna. Projektcykeln tas upp i kapitel 4.

3.2.1 Land- och regionstrategier

Land- och regionstrategier är det viktigaste styrinstrumentet för Sveriges utvecklingssamarbete med enskilda länder och regioner. Beslutade strategier utgör regeringens syn på samarbetet samt fastställer omfattning, fokus och förväntade resultat för samarbetet. Strategierna skall ge riktlinjer för Sidas dialog med olika samarbetsparter. Regeringsbeslut om landstrategi inkluderar vanligtvis delegering till Sida att besluta om insatser och andra frågor som faller inom ramen för strategin. För närvarande finns det landstrategier för sammanlagt 43 länder samt 8 regionstrategier¹³.

¹³ Budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1)

3.2.2 Verksamhetsplaneringsprocessen

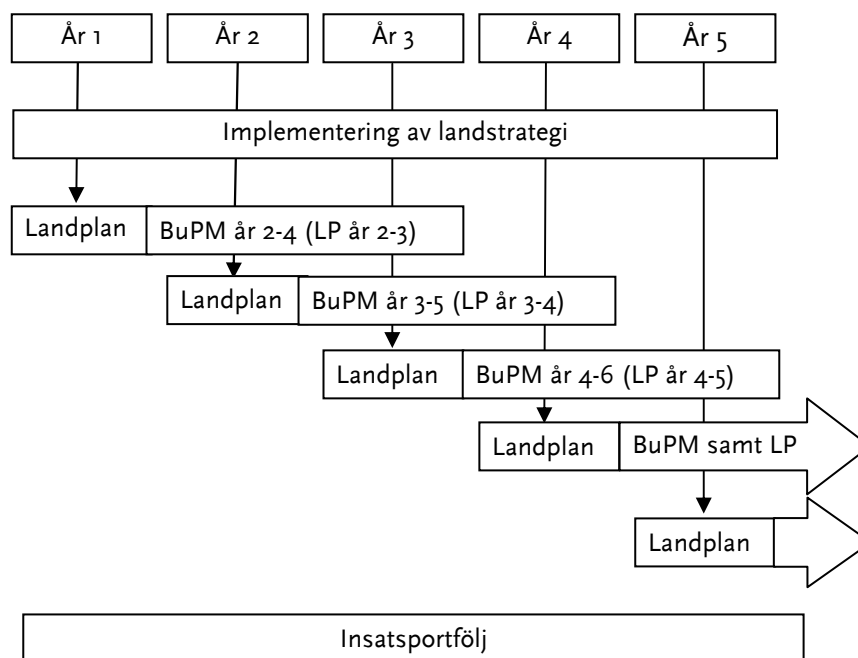
Land- och regionstrategier fungerar tillsammans med regleringsbrev, Sidas policies, Sidas strategiska prioriteringar samt inriktningsbeslut som inflöde i Sidas årliga VP-process.

Sidas VP-process omfattar både ett kortsiktigt perspektiv (1 år) och ett långsiktigt perspektiv (år 2 - 4). VP är således en rullande fyraårsplan. Genom VP-processen sker en nedbrytning av de mål och riktlinjer som riksdag och regering (men även Sida självt) har angett som ingångsvärden i processen. VP resulterar i en landplan som skall vara styrande för samarbetet med ett visst land på kort sikt (1 år). Den mer långsiktiga styrningen år 2 - 4 görs genom en s.k. budgetunderlagspromemoria (BuPM). VP inkluderar även processer för att fastställa en administrativ budget för Sidas andel av IUM och för Sidas avdelningar. Landplanen är således det viktigaste styrdokumentet mellan Sida centralt och IUM på kort sikt.

BuPM är ett framåtblickande dokument som inte innehåller någon form av resultatanalys. BuPM skrivs utifrån en fast disposition och innehåller bl.a. rubriker angående strategier från riksdag och regering, viktiga omvärldsfaktorer m.m. BuPM innehåller även en sammanställning över pågående, avtalade och planerade insatser för år 2 - 4. Denna sammanställning presenteras i en matris med länder och regioner på ena axeln och verksamhetsgrenar på den andra. För de första åren utgår Sida från den konkreta planering som finns. För de senare åren uttrycker fördelningen på verksamhetsgrenar regionavdelningarnas viljeinriktning inför arbetet med kommande landstrategier. Enligt Sida styrs finansiella medel främst genom anslagsstrukturens indelning i regioner m.m. Verksamhetsgrenarna har snarare haft en policy-vägledande roll.

Figur 1 nedan beskriver hur den årligt rullande processen bryter ned innehåll i landstrategin (och andra relevanta styrdokument) till en konkret insatsportfölj i respektive samarbetsland.

Figur 1 Planeringsprocessen



Figuren ovan inkluderar ej de avtal och överläggningar som sker mellan Sida och samarbetslandet. Vid inledningsskedet av en landstrategiperiod tecknas ett avtal om utvecklingssamarbete med samarbetslandet (*Agreement on Development Cooperation*). Detta avtal kan slutas med en treårig horisont eller kortare och innehåller överenskommelser angående mål och samarbetsområden samt vilka medel Sverige planerar att allokera under perioden. Löpande sker även årliga överläggningar (*Annual consultations*) med mottagarlandet som dokumenteras i *Agreed Minutes of Annual Consultations*.

3.3 Vad styr innehållet i de olika planeringsdokumenten?

3.3.1 Landstrategiernas innehåll

UD och Sida har givit ut gemensamma riktlinjer för hur landstrategiarbetet skall gå till. Dessa riktlinjer anger både hur själva framtagandeprocessen skall gå till samt hur innehållet skall vara utformat¹⁴.

Enligt riktlinjerna skall landstrategin innehållsmässigt sammanfatta slutsatserna från land- och resultatanalys samt definiera de strategiska frågorna för det framtida samarbetet. Därefter skall mål, dialogfrågor samt villkor och inriktning för det svenska biståndet fastställas.

¹⁴ UD/Sida: Riktlinjer för landstrategier i svenskt utvecklingssamarbete, 2001.

Måldiskussionen finns i två sammanhang, dels när det gäller mål för utvecklingssamarbetet som helhet, dels mål inom respektive samarbetsområde. Mål för utvecklingssamarbetet bör enligt riktlinjerna bestå av kortfattade huvudmål för samarbetet, huvudsaklig inriktning och andra övergripande riktlinjer. För respektive samarbetsområde skall mål och huvudsaklig inriktning anges. Detta bör göras enligt den struktur för verksamhetsgrenar och målformulering som anges i Sidas regleringsbrev.

Vidare sägs att landstrategin bör vara tydlig vad gäller svenska mål och prioriteringar. Dessa bör vara formulerade så att samarbetets resultat går att följa upp på ett meningsfullt sätt. Enligt riktlinjerna skall det gå att dra en logisk tankelinje från landanalysen till en handlingslinje i landstrategin och landplanen, där fattigdomsbegreppets dimensioner¹⁵ är det sammanhängande kittet.

Landstrategin skall enligt riktlinjerna även omfatta dels en finansiell planering som skall indikera vilka resurser som krävs för att uppnå fastställda mål, dels en strategisk diskussion om de krav på administrativa resurser som föruleads av den föreslagna strategin.

3.3.2 *Landplanens innehåll*

Innehållet i landplanen styrs av Sidas riktlinjer¹⁶. Landplanen skall hållas kort och koncis samt skall innehålla ett antal fasta rubriker. Bifogat till landplanen finns en matris där den beslutade och planerade medelsförbrukningen framgår för biståndsinsatser och personal. De rubriker som ingår i landplanen framgår av nedanstående tabell.

¹⁵ För exempel på fattigdomens dimensioner, se Sida, *Perspectives on Poverty*, October 2002

¹⁶ Sida: *Text model for country plans*, 2001.

Tabell 1: Innehållet i landplanen

| Rubrik | Innehåll |
|---|--|
| <i>Country Strategy and other Policy Directives</i> | Titlar och datum för LS och andra relevanta styrdokument. |
| <i>Country Allocation</i> | Medelallokering år 1 samt förväntad allokering år 2 och 3. |
| <i>Main Trends in the Country Programme</i> | Huvudsakliga trender i landprogrammet på medellång till lång sikt mot bakgrund av direktiv i Strategiska prioriteringar samt andra policydokument. |
| <i>Main Tasks during year XXXX</i> | Viktigare aktiviteter under nästkommande år samt indikering av vilket stöd som kommer att krävas från Sida-S. |
| <i>Management Resources needed</i> | Vilka administrativa resurser krävs? |

Enligt de riktlinjer som finns för landstrategier och landplaner finns som gemensam faktor att dokumenten skall vara jämförbara. Det vill säga att de skall innehålla vissa grundelement. Samtidigt skall, när det gäller landstrategier, utrymme lämnas för anpassning till den speciella situationen i varje land.

3.4 Landstrategier och landplaner som styrande instrument

3.4.1 Iakttagelser

Utifrån ovanstående har Riksrevisionen granskat hur landstrategin (tillsammans med andra relevanta dokument) i VP-processen fungerar som styrinstrument.

När det gäller själva processen att utarbeta en ny landstrategi har det påpekats både vid intervjuer vid Sida och UD att tidsåtgången för detta arbete upplevs som orimligt lång. En landstrategi kan ta upp till 18 - 24 månader att ta fram. Enligt intervjuerna uppvägs inte tidsåtgången av nyttan med landstrategierna.

En frågeställning som förts fram vid våra fältbesök och intervjuer är landstrategins funktion som ett praktiskt styrinstrument. Enligt de riktlinjer för landstrategiarbetet som UD och Sida givit ut skall landstrategin vara operationellt inriktad samt vara den sista logiska länken till landplanen. Vid våra intervjuer har det påpekats att landstrategin ger mycket vida ramar för utvecklingsarbetet. Vidare påpekas att det saknas ett mellansteg mellan landstrategi och landplan. I brist på ett sådant mellan led har t.ex. IUM i

Tanzania, på eget initiativ, utarbetat strategiska målsättningar för att fylla detta tomrum¹⁷.

Vidare har det även påpekats att landstrategin, som vanligtvis är femårig, ibland kan bli obsolet efter en tid på grund av utvecklingen i omvärlden. Om LS minskar i betydelse får arbetet mer inriktning på vad som står i landplanen.

Den strategiska planeringen av utvecklingsamarbete omfattar inte bara inriktning och mål. Planeringen skall även omfatta de medel som krävs för att implementera och uppfylla den beslutade strategin, dvs. finansiella och administrativa resurser. Vid våra intervjuer har det framförts som ett problem att en stor del av framtida resurser redan är uppbundna av tidigare beslut. När en ny strategiperiod startar finns det redan en viss "stock" av insatser som lägger beslag på det allokerade utrymmet, dvs. en del av resurserna är uppbundna genom avtal. Dessa insatser behöver inte nödvändigtvis ligga i linje med vad som står i den "nya" landstrategin. Vidare framförs att balansen mellan ambitioner i utvecklingsarbetet och tilldelade administrativa resurser inte alltid är tillfredsställande.

Den kritik som framförs mot landplanen gäller främst att den har reducerats till en teknikalitet där pågående insatser radas upp. Det har även noterats att landplanen från början var tänkt att ha en funktion som ett uppföljande instrument gentemot landstrategin. I granskningsarbetet har det framgått att landplanen inte har denna funktion inom UD som är ansvarigt för landstrategin.

Utvärderingar

Ovanstående problembild framträder även i några av de utvärderingar av landstrategier som gjorts. Kritik mot landstrategiernas funktionssätt har framförts i utvärderingar av landstrategier för Tanzania, Vietnam, Laos och Mocambique.

I utvärderingen av landstrategin för Tanzania 1996 - 2000 drogs slutsatsen att även om LS generellt sett varit ett relevant dokument var vissa väsentliga aspekter för styrningens funktionssätt, nämligen klarhet, motiv och uppföljningsbarhet, behäftade med brister. Utvärderarna anför att det kan anses vara orealistiskt att tro att landstrategin styrde genomförandet av utvecklingsarbetet under perioden.¹⁸

Liknande kritik framfördes i utvärderingen av LS för Mocambique 1996 - 2001. Utvärderingen noterar att LS inte var tillräckligt konkret för att vara relevant i operationaliseringen av utvecklingsarbetet med Mocambique.

¹⁷ Swedish Embassy, Tanzania: Strategic Goals for the Swedish Embassy in Dar es Salaam, 2002-2003.

¹⁸ Fighting Poverty Strategically? – Lessons from Swedish – Tanzanian Development Cooperation 1997-2000 (Evaluation Report 00/22)

Bland annat saknades uttrycklig information angående antaganden om samband mellan olika mål i strategin och huruvida det fanns alternativa sätt att nå dem.¹⁹

Utvärderingarna av landstrategierna för Vietnam och Laos har som en huvudsaklig slutsats att det strategiska beslutsfattandet under perioden varit icke-transparent. Detta innebär, enligt utvärderingen, att grunden till beslut varit otydlig och att beslut ibland tagits på ad hoc-mässig basis.²⁰

Landstrategins betydelse för operativ styrning

Den problembild som framträtt ovan är ur IUMs perspektiv att LS upplevs som för generell (alltför vid) och att den inte är flexibel (blir obsolet). Vidare upplevs tilldelade resurser för att genomföra strategin som begränsade. De refererade utvärderingarna konstaterar i sin tur ett antal brister i landstrategin som sådan. Brister i klarhet, motiv, uppföljningsbarhet och konkretismen i strategin kritiserar.

Mot bakgrund av ovanstående problembild förefaller det system för styrning och planering som hittills använts vara behäftat med en rad svagheter. Riksrevisionen kommer nedan att gå vidare och studera landstrategier för de länder som besökts.

3.4.2 Landstrategier för besökta länder

För de länder som Riksrevisionen besökt har det sammanställts information från aktuella landstrategier rörande övergripande mål, delmål/samarbetsområden, finansiellt behov samt behov av administrativa resurser.

De granskade landstrategierna uppvisar vissa skillnader i hur målformuleringarna framställs. Detta hänger delvis samman med att landstrategierna hör till olika generationer. Att landstrategierna har utarbetats vid olika tillfällen innebär att innehållet styrs av delvis olika riktlinjer. De tidigare nämnda riktlinjerna framtagna av UD/Sida utarbetades år 2001.

Generellt kan sägas att de landstrategier som är av senare datum anger fattigdomsmålet som det övergripande målet på ett mer uttalat sätt. Förutom detta går det även att se en utveckling där det övergripande fattigdomsmålet brutits ned i ett antal delmål som inte nödvändigtvis följer Sidas verksamhetsgrensindelning. Till exempel, i den senaste landstrategin för Tanzania används ett antal fokusområden²¹ som i samverkan skall bidra till

¹⁹ Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy – An Evaluation of the Swedish-Mocambican Experience (Evaluation Report 01/07)

²⁰ Implementation of the 1999 - 2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Vietnam – Sida EVALUATION 02/35 samt Implementation of the 1999 - 2003 Country Strategy for Swedish Development Cooperation with Laos – Sida EVALUATION 02/36.

²¹ Tillväxt som gynnar fattiga, mänsklig utveckling och demokratiutveckling.

att minska fattigdomen i landet. För varje fokusområde finns sedan ett antal delmål. Några förslag på indikatorer finns dock inte.

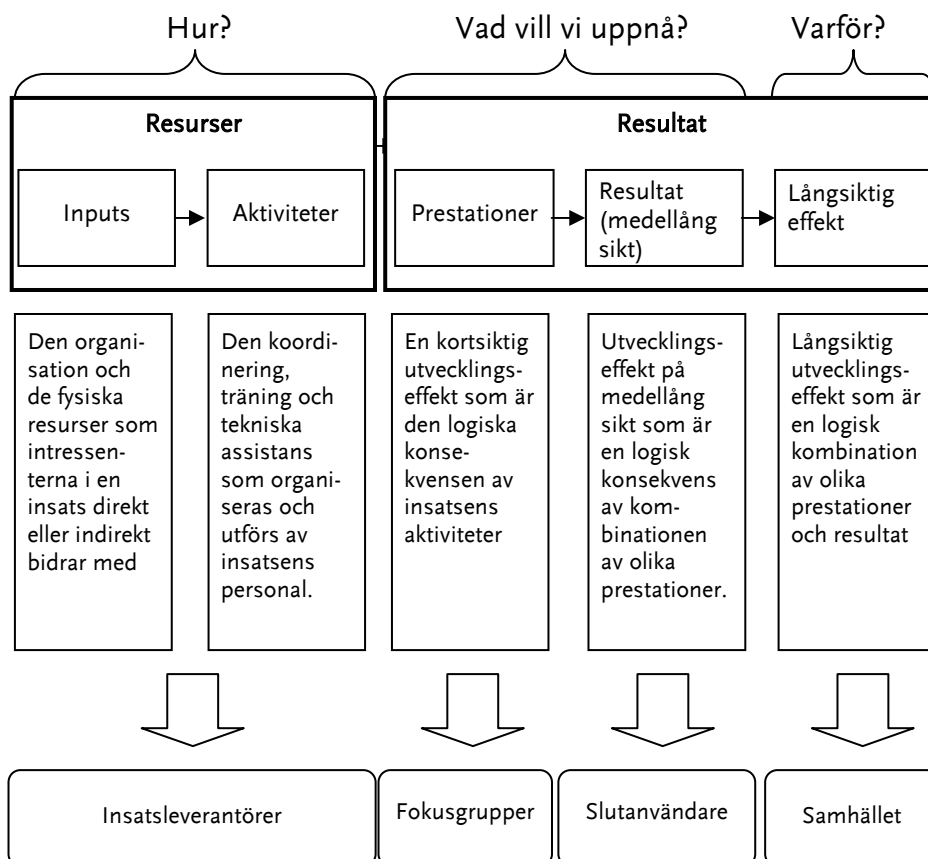
Den översiktliga genomgången av landstrategier och landplaner för de länder Riksrevisionen besökt under granskningen kan inte sägas avvika innehållsmässigt från de riktlinjer som UD och Sida har ställt upp. Viss reservation kan göras för att några av de nyare landstrategierna har vidareutvecklat sättet att bryta ned övergripande mål.

Ingen av de granskade landstrategierna använder sig av resultatindikatorer. Det vill säga att det framgår således inte hur ansvarig aktör planerar att följa upp om man är på rätt väg.

3.4.3 *Styrningen av landsamarbetet*

För analytiska syften använder Riksrevisionen i detta sammanhang en s.k. effektkedja för utvecklingssamarbete för att åskådliggöra de brister som påträffats i granskningsarbetet. Figuren nedan avser att visualisera den hypotes som utvecklas om vad som kan tänkas påverka fattigdomen i ett visst land. Figuren har inte syftet att kunna spåra vilka effekter svenska biståndsmedel har på fattigdomen. Däremot skall det utifrån denna figur gå att säga varför en viss insats väljs framför en annan.

Figur 2 Effektkedjan i utvecklingssamarbetet



Om figurens översta del läses från höger framgår att det är tre väsentliga frågor som bör besvaras vid planeringen av ett utvecklingssamarbete. Dessa frågor är

1. Varför skall vi göra något?
2. Vad är det vi vill uppnå?
3. Hur skall vi uppnå det vi önskar?

Då svaren på respektive fråga följer efter varandra i en logisk kedja kommer en eventuell lucka eller otydlighet någonstans i kedjan att leda till att kopplingen mellan insats och mål blir svag. Notera att de tre frågeställningarna täcker in hela kedjan från strategisk planering till aktivitetsplanering.

I termer av de styrdokument som används i den nuvarande styrprocessen är det i princip landplanen som skall ge svar på frågan hur och med vilka resurser utvecklingssamarbetet skall utföras (givet ett visst tilldelat anslag).

Landstrategin skall vidare för det enskilda landet ange vad som skall uppnås och varför.

Uppdelningen mellan två olika styrdokument grundar sig i princip i den mål- och resultatstyrning som tillämpas i den svenska förvaltningen. Regeringen anger övergripande mål i landstrategin och den ansvariga myndigheten Sida konkretiserar sedan strategin i konkreta insatser.

En femårig strategi måste naturligtvis vara formulerad på en sådan nivå att den inte omedelbart blir inaktuell på grund av omvärldsutvecklingen. Samtidigt kan den inte vara för otydlig i sina målformuleringar. Utmaningen ligger i att finna en balans mellan vad som anses vara realistiskt att uppnå under en femårsperiod och vilka praktiska möjligheter som finns. Väldigt övergripande mål kan göra det svårt att se den egna måluppfyllelsen. En väsentlig fråga att ställa sig är om det finns specifika mål för den kommande perioden som Sida bör arbeta för att uppnå. Ytterligare överväganden är om de övergripande målen kommer att kunna fungera som vägledning, som sedan kan konkretiseras i operationella mål i samband med utarbetande av landplanen.

Våra iakttagelser i kombination med slutsatser från de utvärderingar som gjorts av landstrategier visar att länken mellan de aktiviteter som utförs inom varje insats och de efterföljande länkarna i effektkedjan inte är tydlig. Bristen ligger i vilken relevans en viss insats har för uppnåendet av ett visst mål.

Vad gäller utvärderingarna för Tanzania och Mocambique skriver Sida i sitt svar (*management response*) att Sida delar utvärderarnas uppfattning om att grundläggande antaganden om hur samarbetsprogrammet bidrar till fattigdomsbekämpning behöver tydliggöras. Vidare påpekar Sida att fokus i landstrategier rör grundläggande antaganden med utgångspunkt i de biståndspolitiska målen medan resonemang om hur länkar hänger samman på lägre nivåer förs i projektberedningsfasen. Sida menar också att målformuleringar anges i landstrategin för varje samarbetsområde. Det är dock, enligt Sida, väsentligt att dessa mål formuleras på en övergripande strategisk nivå, och inte på en operationell projektnivå. Detta för att möjliggöra att strategin kan anpassas flexibelt till förändrade förutsättningar som inträffar i ett land, dock utan att ändra den strategiska inriktningen.²²

I Sidas svar på utvärderingen gällande Vietnam och Laos framgår att Sida delar utvärderarnas slutsats att de strategiska valen bör tydliggöras mer²³.

²² Förslag till ställningstaganden och åtgärder avseende landstrategiutvärderingarna för Tanzania och Mocambique – Sida Management Response 2002-02-11.

²³ Förslag till ställningstagande avseende landstrategiutvärderingarna för Vietnam och Laos, perioden 1999 - 2003 – Sida Management Response 2003-09-17.

Utveckling av landstrategierna

Vid analysen av landstrategiernas funktionssätt som styrinstrument är det viktigt att notera följande. De landstrategier som avses ovan hör till olika generationer, dvs. en viss utveckling av hur strategierna formuleras har skett. Av de strategier Riksrevisionen gått igenom kan LS för Uganda, Kenya, Vietnam, Ryssland, Serbien-Montenegro samt Kosovo sägas tillhöra en äldre generation. LS för Tanzania (och Mocambique) kan sägas tillhöra en nyare generation. Detta innebär att de svagheter som våra iakttagelser och utvärderingar gett för handen i princip kan sägas gälla LS av en äldre generation. Det blir i detta sammanhang då intressant att se vad Sida har vidtagit för åtgärder för att rätta till problemen.

Riksrevisionen har redan noterat att LS för Tanzania innehåller en något annorlunda planeringsteknik än tidigare LS. I en PM från IUM i Tanzania framgår att IUM under framtagandet av LS arbetade i enlighet med den s.k. LFA-metoden²⁴. Enligt PM:et försökte man vid framtagandet av LS att vara så konkret som möjligt. Den målformulering som gjordes är mer en inriktning än operationella mätbara mål. Dock menar IUM att de övergripande målen samt övrig vägledning i strategin är tillräckligt konkreta för att kunna användas för att formulera operationella mål i de tvååriga verksamhetsplaner som tas fram.²⁵ Notera i detta sammanhang att Sida fr.o.m. år 2004 har ändrat de innehållsmässiga kraven i landplanen. Detta har gjorts i syfte att tydligare klargöra strategiska vägval på medellång sikt (2 år).

Vidare, på basis av ovanstående PM fördes en diskussion inom Sida angående möjligheterna att ta fram en analys som bygger på LFA-metoden, men som är användbar i landstrategisammanhang. Slutsatsen av diskussionen var att det var svårt att utforma ett ändamålsenligt instrument, då erfarenheterna av LFA-arbete i landstrategin är begränsade²⁶. Sida anger vid ett senare tillfälle att Sida avser att arbeta vidare med metodutveckling inom detta område.²⁷ Detta arbete avses bedrivas inom ramen för arbetet med att utforma ett nytt planeringsinstrument för länder, vilket är en del av genomförandet av utvecklingspropositionen (prop. 2002/03:122).

Som Riksrevisionen tidigare noterat används inte resultatindikatorer i landstrategierna. År 2000 genomfördes en s.k. *peer review* av det svenska utvecklingssamarbetet.²⁸ Denna genomgång av det svenska utvecklingssamarbetet rekommenderar bl.a. att förbättringar kan ske inom resultatstyr-

²⁴ Logical Framework Approach. (Planeringsteknik som ofta används i biståndssammanhang).

²⁵ Utgångspunkter för arbete med LS-vägledning – Memo – Embassy of Sweden – Dar es Salam 2002-04-23.

²⁶ Uppföljning av åtgärdsplan avseende Sida Evaluation 00/22 och 01/07 – Landstrategiutvärderingar – Sida PM 2003-02-03.

²⁷ Förslag till ställningstagande avseende landstrategiutvärderingarna för Vietnam och Laos – Sida management response 2003-09-17.

²⁸ The DAC Journal on International Development – 2000, volume 1, No.4.

ning samt i formulerandet av kvalitativa och kvantitativa indikatorer. Genomgången konstaterar att landanalyser och landstrategier saknar metoder och data för att mäta och analysera effekter.

I kontrollerrapporten för år 2002 påpekas att ett område som ännu inte blivit tillräckligt belyst är system för resultatindikatorer²⁹. Enligt rapporten har Sida dels ännu inte internaliserat millenniemålen (MDG) till olika delar av verksamheten, dels inte kopplat indikatorer för måluppfyllelse av MDG:er till indikatorer i program och projekt³⁰. Vidare finns det inte något tydligt etablerat system för olika nivåer av resultat.

3.4.4 Den övergripande styrningen

I anslutning till detta är det även intressant att se på hur flödet av finansiella medel samt styr- och resultatinformation är strukturerade.

Den högsta nivån utgörs av de av riksdagen beslutade övergripande svenska biståndspolitiska målen. Myndigheten Sida ges av regeringen genom regleringsbrev i uppdrag att genomföra denna politik. Hittills har anslagsstrukturen varit skild från den verksamhetsgrensindelning som framgår av Sidas regleringsbrev.

Sidas verksamhet finansieras enligt en struktur samtidigt som den verksamhet som bedrivs har varit indelad efter andra grunder. Endast i ett fåtal fall har anslagsindelningen stämt överens med verksamhetsgrensindelningen. Värt att notera är också att varje verksamhetsgren har haft sin egen målformulering (-ar). Detta är ett resultat av den översyn av resultatstyrningen av Sidas verksamhet som gjordes år 2000³¹. För att öka samordningen mellan land- och verksamhetsperspektivet infördes två förändringar. För det första skulle den indelning i verksamhetsgrenar som gäller i årsredovisningssammanhang även gälla för dokument i landstrategiprocessen. För det andra föreslogs att en särskild matris skulle införas i budgetunderlag och årsredovisning. Matrisen skulle omfatta dimensionerna land/region samt verksamhetsgren. Matrisen presenteras i Sidas budgetunderlag och följs upp och kommenteras i årsredovisningen. Följaktligen sker Sidas återrapportering i årsredovisningen både i ett regionperspektiv och i ett verksamhetsgrensperspektiv.

Under arbetet med den utredning (SOU 2001:96) som föregick regeringens utvecklingsproposition framförde Sida synpunkter på den övergripande styrningen av myndigheten. Sida menade att en förutsättning för att den övergripande styrningen skall kunna bedrivas effektivt är att det finns en

²⁹ Kontrollerrapport – Årsrapport 2002 – Sida Maj 2003.

³⁰ Att MDG:er inte inkommerats i Sidas verksamhet påpekades även i den ovan nämnda DAC-publikationen.

³¹ Nya riktlinjer för resultatstyrning av Sida - Projektet Mål- och resultatstyrning av Sida (MÅRS) UD/Sida 15 juni 2000.

tydlig koppling mellan å ena sidan mål och budget och å andra sidan redovisning av resultat och kostnader. En sådan koppling är, enligt Sida, endast möjlig om indelning i verksamhetsgrenar, budgetering, anslagsstruktur, resultatredovisning och kostnadsredovisning följer en enhetlig struktur. Det gällande upplägget omöjliggjorde, enligt Sida, en sådan koppling i ett sammanhang på årlig basis. Sida förordade därför att verksamhetsgrenarna omdefinierades så att de i ökad grad överensstämmer med målstyrningen i land- och regionstrategier samt anslagsstyrningen.³²

I regleringsbrevet för år 2004 har verksamhetsgrensstrukturen ändrats. Verksamhetsgrenarna överensstämmer nu med den anslagsstruktur som används för att finansiera det internationella utvecklingssamarbetet. Det övergripande målet för politikområdet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Mål för verksamhetsgrenar med regioninriktning följer sedan av vad som angetts i regeringsskrivelser om respektive region samt gällande land- och regionstrategier. Notera att för de verksamhetsgrenar som avser sakområdena, globala utvecklingsprogram, forskning, ekonomiskt stöd och enskilda organisationer anges inga mål i regleringsbrev.

För alla verksamhetsgrenar gäller ett generellt återrapporteringskrav. Enligt detta krav skall Sida värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete.

3.5 Flexibilitet i landstrategin

3.5.1 *Relationen mellan arv och nya insatser*

Flexibiliteten i en landstrategi kan beskrivas som i vilken grad det är möjligt att ändra inriktning på samarbetet och när denna möjlighet uppstår. En begränsande faktor i detta avseende som tidigare har nämnts i samband med problemformuleringen är den påverkan som tidigare fattade beslut kan ha på det ekonomiska utrymmet. Konkret innebär detta problem att det finansiella utrymmet för nya åtaganden är begränsat på grund av att tillgängligt utrymme till stor del täcks in av tidigare beslut. Insatser inom utvecklingssamarbetet kan ha en avtalstid på flera år. Detta innebär att portföljen av insatser inte följer strategiperiodens avtalstider.

Nedan har Riksrevisionen för fem av de länder som besökts under granskningen studerat hur relationen ser ut mellan tidigare beslutade insatser och tillgängligt utrymme i den senast beslutade landstrategin. Av de resurser som finns att tillgå är en del redan uppbundna i tidigare ingångna åtagan-

³² Sidas svar på Globkoms frågor – Sida PM 2001-04-25

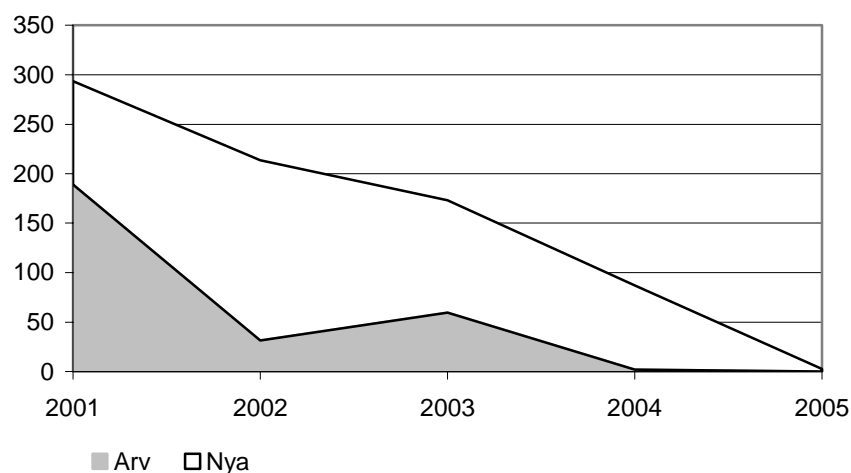
den. Vidare är en del resurser inplanerade i form av indikativa och planerade insatser. Dessa resurser är inte bundna av avtal.

Nedanstående figurer visar för respektive land hur mycket av den totala insatsvolymen som är ny, dvs. som genomförs fr.o.m. landstrategins start, samt hur mycket som härrör från tidigare strategiperioder. Figurerna utgår endast ifrån de insatser som är beslutade före strategiperiodens start och fortfarande pågår samt de insatser som beslutats under nämnda period. Indikativa och planerade insatser ingår inte i figurerna.

Dessa figurer ger en indikation på flexibiliteten i den strategiska planeringen eller hur lång tid det tar innan en ny inriktning i praktiken kan börja genomföras. Notera dock att avtal om insatser kan föregås av en betydande beredningstid.

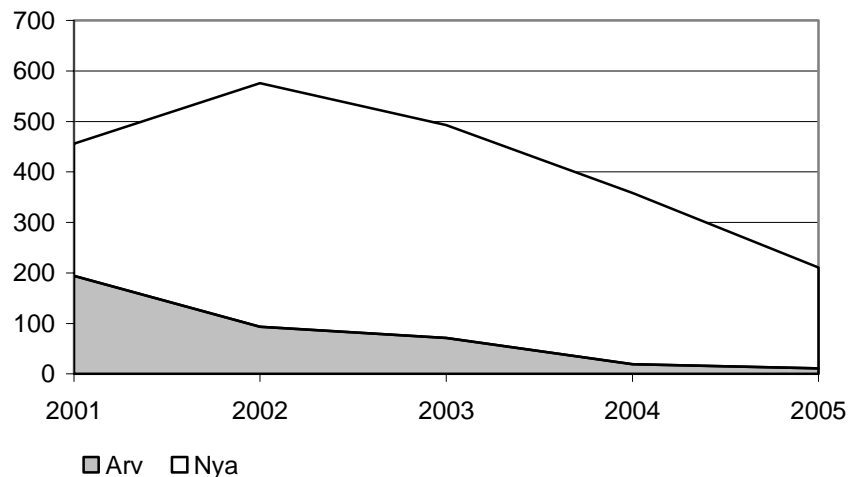
Figur 4 visar fördelningen mellan nya insatser och arvet för Uganda. Av figuren framgår att vid strategiperiodens början härrörde ca 55 procent av alla insatser från en tidigare strategiperiod. Redan efter ett år har andelen arv minskat till ca 17 procent och ett större utrymme frigörs för nya insatser. En viss ökning i insatser som härrör från arvet kan noteras för år 2003.

Figur 4 Uppbundna resurser i en strategiperiod (Uganda 2001-2005, mnkr)



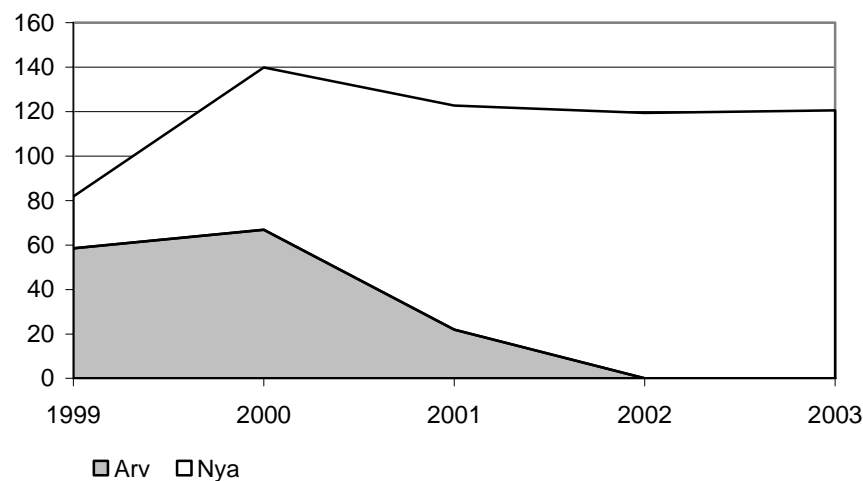
Figur 5 nedan visar motsvarande fördelning för Tanzania. Vid strategiperiodens början var ca 25 procent av insatserna från tidigare strategiperioder. Denna andel planar sedan ut till 20 procent år 2002 samt 17 procent år 2003.

Figur 5 Uppbundna resurser i en strategiperiod (Tanzania, 2001-2005, mnkr)



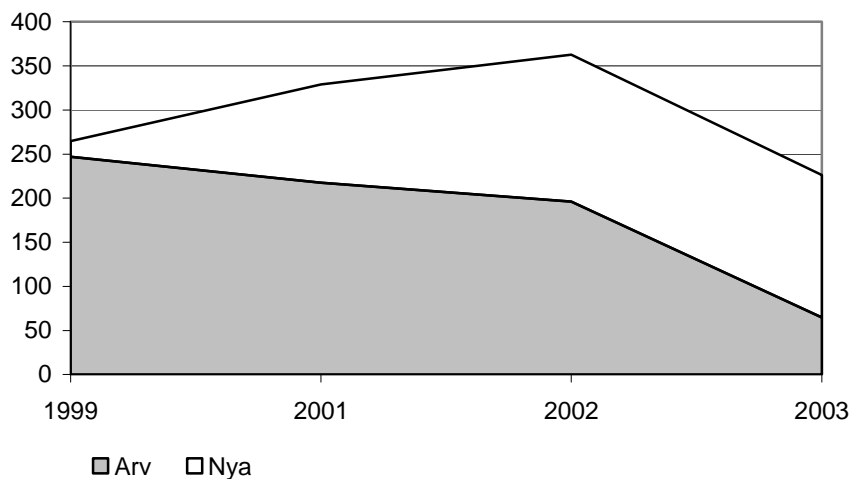
Figur 6 nedan visar fördelningen mellan "arvet" och nya insatser för Kenya. Av figuren framgår att äldre insatser upptog en stor del av utrymmet de två första åren för att sedan avta helt.

Figur 6 Uppbundna resurser i en strategiperiod (Kenya 1999-2003, mnkr)

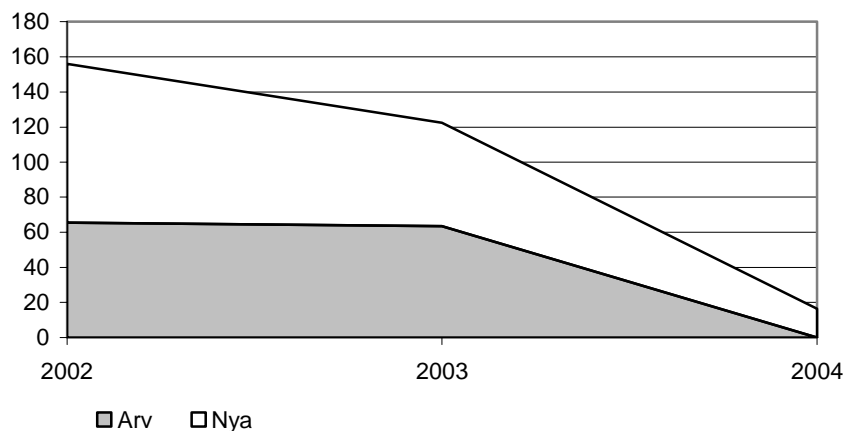


Figur 7 visar fördelningen mellan nya och gamla insatser för samarbetet med Vietnam under strategiperioden 1999 till 2003. De tidigare beslutade insatserna tar i detta fall upp en betydande del av utrymmet år 1999 och 2000. Först under 2001 börjar denna andel att avta markant.

Figur 7 Uppbundna resurser i en strategiperiod (Vietnam 1999-2003, mnkr)



Figur 8 Uppbundna resurser i en strategiperiod (Kosovo 2002-2004, mnkr)



Genomgången av det inplanerade utrymmet under strategiperioder i fem olika samarbetsländer visar att en stor del av utrymmet de två första åren i en landstrategiperiod tecknas in av insatser som härrör från tidigare strategiperioder. Fallet Tanzania är något avvikande då många nya insatser startades i strategiperiodens inledningsskede.

Fördelningen av resurser för genomförande av projekt och program bygger på den hypotes som formuleras i landstrategin om vad som behöver göras i det aktuella landet för att t.ex. minska fattigdomen. Budgeteringen av vad själva åtgärderna sedan kommer att kosta kan i strategin endast göras

översiktligt då den mer specifika planeringen görs i ett senare skede. Inte desto mindre skrivs i inledningsskedet av en strategiperiod ett avtal med samarbetslandet där den planerade allokeringen framgår. Den information som finns vid denna tidpunkt är således hur den gällande insatsstocken ser ut samt en ungefärlig uppfattning om hur mycket resurser som finns att tillgå för utvecklingssamarbetet.

En analys av frigjort utrymme i kombination med planerat budgetmässigt utrymme skulle ge en grund för att kunna avgöra när en förändrad inriktning av samarbetet är möjligt och, om behov finns, möjlighet att samla ihop finansiellt utrymme för att inleda en större insats. Denna information kan även tjäna som en varningssignal för när i tiden belastningstoppar på beredningsorganisationen kommer att uppstå. Analyser av ovanstående typ kan användas som ett instrument i IUM:s planering. Även regeringen, som beslutar om landstrategin, får genom ovanstående analys information om vilket finansiellt utrymme som finns och när förändringar är möjliga. Ovanstående analyser handlar inte om snabbheten i den strategiska förändringen. Det som är viktigt är att identifiera handlingsutrymmet för olika vägval under strategiperiodens gång.

Huvudpoängen med ovanstående är att möjligheten att styra i en önskad riktning är avhängig historien. Av de landstrategier Riksrevisionen granskat är det endast landstrategin för Vietnam som innehåller en diskussion av detta slag.

3.6 Genomslag av strategiska prioriteringar

Sida har fastställt ett antal strategiska prioriteringar som skall gälla för verksamheten. Dessa strategiska prioriteringar innebär bl.a. att en större insatsstorlek och längre avtalsperioder skall uppnås. Detta är, enligt Sida, vad som krävs för att kunna hantera ökande biståndsvolymer med bibehållen kvalitet. Sida anför att varje biståndsinsats har en baskostnad i form av beredning för att starta en insats, löpande uppföljning och avslutande utvärdering. Detta skulle innebära att om insatserna ökar i avtalsvolym och avtalsperiod så kommer Sidas kapacitetsbehov att minska. Sida bedriver därför sedan några år ett arbete med att öka den genomsnittliga insatsstorleken.

Riksrevisionen kommer i detta avsnitt och nästföljande (3.7) att granska huruvida den information som samlas in angående insatsportföljernas utveckling ger en rättvisande bild över utvecklingen samt om strategin leder till att kapacitetsbehovet minskar.

3.6.1 *Strategisk styrning av insatsportföljer*

Sida mäter löpande insatsportföljens utveckling och redovisar denna i årsredovisningen. De mått som används är:

1. Genomsnittligt avtalat belopp per ny insats.
2. Genomsnittlig avtalslängd per ny insats.
3. Genomsnittligt utfall per insats.

Notera att måttet avser redan avtalade insatser. Varje insats har innan den avtalas en viss kostnad för beredning. Hur stor denna kostnad är för olika insatser redovisas dock inte av Sida, detta eftersom relevanta instrument för att mäta resursåtgång i alla delar av insatscykeln saknas³³.

De senaste årens utveckling avseende dessa mått för hela Sidas insatsportfölj framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2: Insatsportföljens utveckling (Mnkr)

| | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|------|------|------|
| Genomsn. avtalsbelopp nya insatser | 4035 | 5794 | 6040 |
| Genomsn. avtalslängd nya insatser (mån.) | 19 | 17 | 18 |
| Genomsn. utfall | 1688 | 2089 | 2025 |

Källa: Sidas årsredovisning 2002

Som framgår av tabellen har det genomsnittliga insatsbeloppet samt utfallet i den totala insatsportföljen ökat mellan åren 2000 och 2002. För den genomsnittliga avtalstiden är utvecklingen mer oförändrad.

3.6.2 Vad säger de olika måtten?

Det mått som Sida använder för att beskriva utvecklingen i insatsportföljen är det aritmetiska medelvärdet av alla de insatser som startas under ett år. Aritmetiskt medelvärde är ett vanligt använt mått för att beskriva den centrala tendensen hos en uppsättning data. Det kan emellertid vara ett mindre bra mått om datamaterialet omfattar extremvärden eller om fördelningen är asymmetrisk. Ett fåtal extremvärden har en stor inverkan på medelvärdet, vilket ger en felaktig bild av de centrala tendenserna i datamaterialet.

Ett annat mått som kan användas för att beskriva de centrala tendenserna är medianen. Medianen har den fördelen att den inte påverkas nämnvärt av förändringar av ett fåtal fall. Båda dessa mått på centrala tendenser bör kompletteras med någon form av mått på spridning i det undersökta materialet. Med spridning avses den variation som finns mellan enskilda data i det undersökta materialet. I vissa fall ligger alla observationer väldigt nära varandra, i andra fall kan avståndet mellan olika observationer vara stort. Vid

³³ Sida skall enligt regleringsbrevet för år 2003 redovisa mått för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av biståndsproduktionen.

olika typer av strategiska beslut kan information angående spridning vara en minst lika viktig faktor som olika mått över centrala tendenser.

Poängen är att ett förvaltningsbeslut som baseras på t.ex. det aritmetiska medelvärdet kan vara lämpligt om spridningen mellan olika fall är liten. Om spridningen i stället är stor kan alternativet vara flera olika förvaltningsbeslut för att täcka in variationen.

Syftet med att följa utvecklingen av genomsnittligt belopp och period för nya insatser är att Sida vill följa om verksamheten utvecklas i önskad riktning. Önskad riktning är större insatser i termer av större avtalsbelopp och längre avtalsperioder. Det underliggande antagandet är att detta skall medföra att den administrativa belastningen på Sida blir mindre³⁴.

3.6.3 *Strategisk utveckling i besökta länder*

I nedanstående avsnitt har Riksrevisionen mätt insatsportföljens utveckling i de länder som besökts med hjälp av en rad olika mått. På detta sätt kan insatsportföljens utveckling över tiden studeras³⁵.

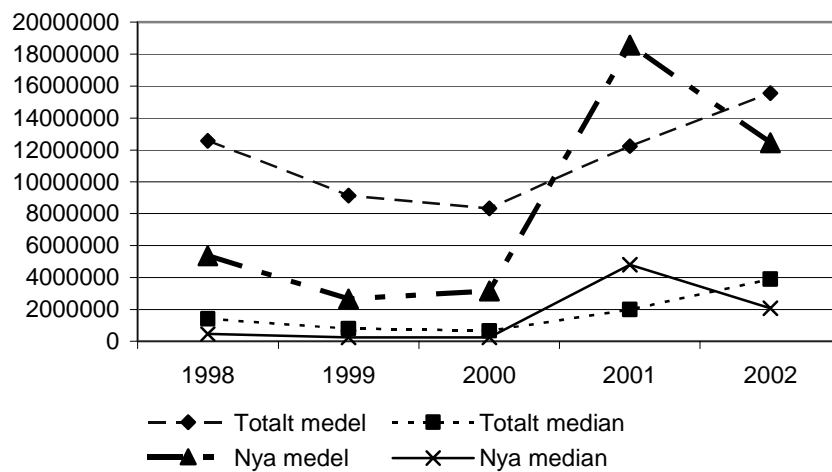
Avtalsbelopp

Figurerna nedan visar medel- och medianmått för insatsportföljen i sin helhet ett visst år samt för nya insatser. Denna uppdelning görs för att det skall gå att få en uppfattning om hur omsättningen av insatser påverkar den totala insatsstocken över tiden.

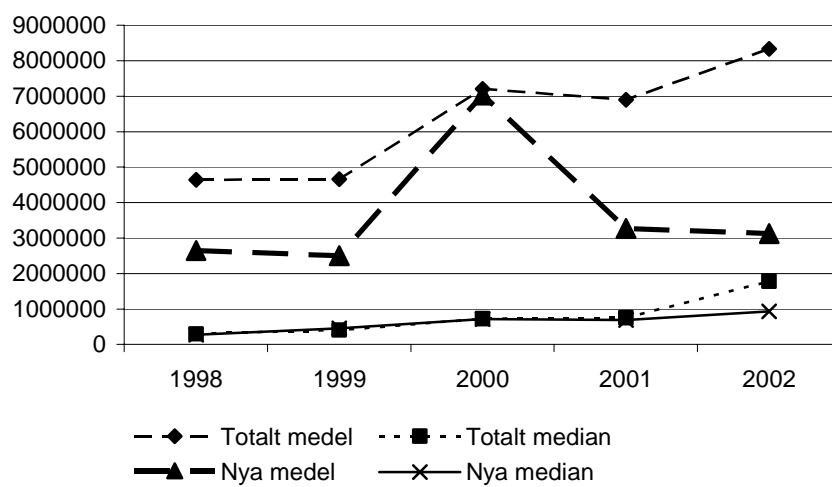
³⁴ Det finns även sakmässiga argument som talar för att sektorprogram och andra större insatser är effektivare än många små projekt.

³⁵ För respektive land omfattar analysen alla insatser med respektive landkod (exklusive enskilda organisationer).

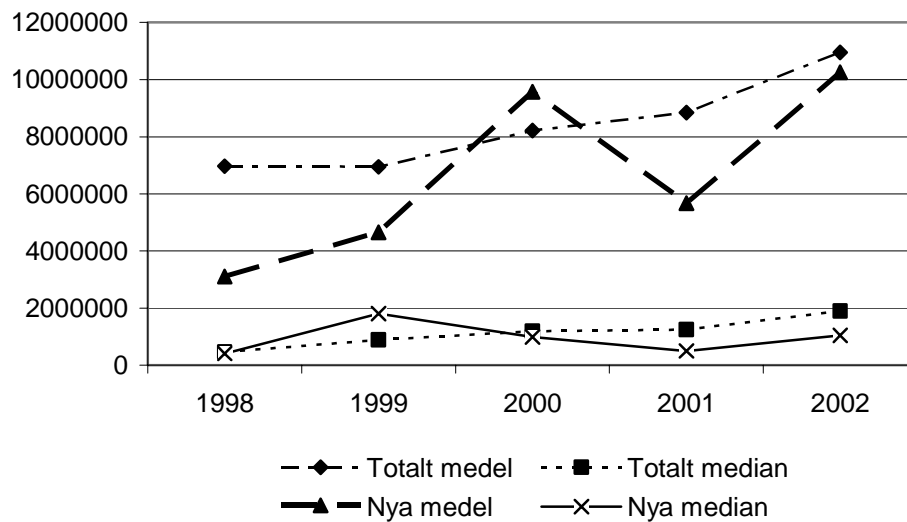
Figur 9 Insatsportfölj Tanzania 1998-2002 (avtalade belopp)



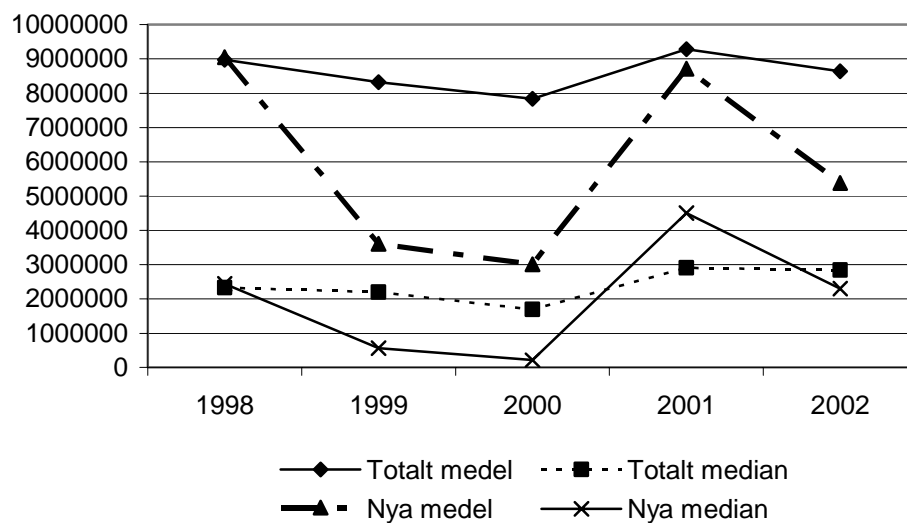
Figur 10 Insatsportfölj Kenya 1998-2002 (avtalade belopp)



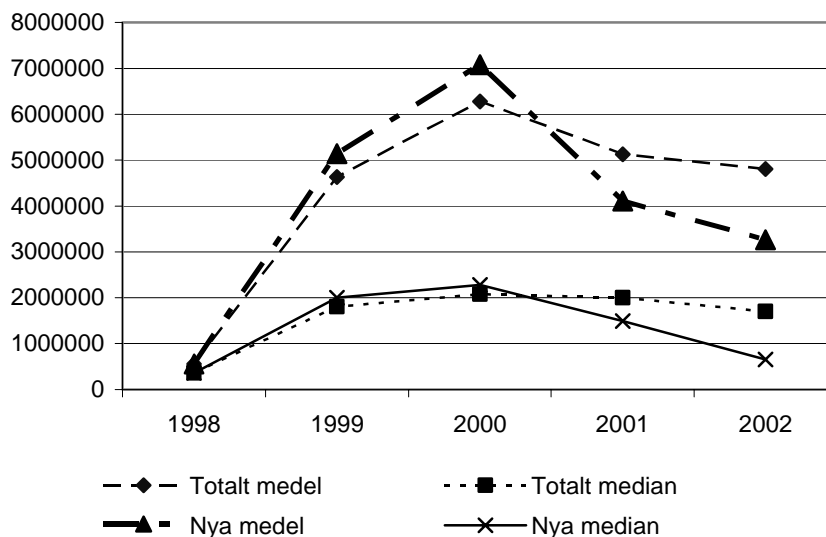
Figur 11 Insatsportfölj Uganda 1998-2002 (avtalade belopp)



Figur 12 Insatsportfölj Vietnam 1998-2002 (avtalade belopp)



Figur 13 Insatsportfölj Serbien, Montenegro och Kosovo 1998-2002 (avtalade belopp)



Av figurerna ovan framgår att medelvärdena för insatsportföljerna i sin helhet visar en uppåtgående trend under perioden 1998-2002 med vissa variationer under perioden (Vietnam undantaget som uppvisar en liten minskning under år 2002). En viss samvariation kan också skönjas mellan medelvärdet för avtalsbelopp för nya insatser och medelvärdet i den totala insatsstocken (Kenya undantaget som uppvisar en minskning under senare delen av perioden).

Samtidigt kan det noteras att medianvärdena ligger betydligt under medelvärdena i alla granskade länder. Samma mönster gäller även för de nya insatser som förs in i insatsportföljen. Dessa observationer tyder på att spridningen i varje insatsportfölj är väldigt stor samt att extremvärden har en stark påverkan på medelvärdet. Mot bakgrund av ovanstående resonemang om mätmetoder är det lämpligare att använda medianvärden om det är sammansättningen i insatsportföljen som skall studeras och hur denna påverkas av nya insatser. Konkret innebär medianvärdet att 50 procent av insatserna har ett avtalsbelopp som ligger över detta värde och 50 procent har ett avtalsbelopp under.

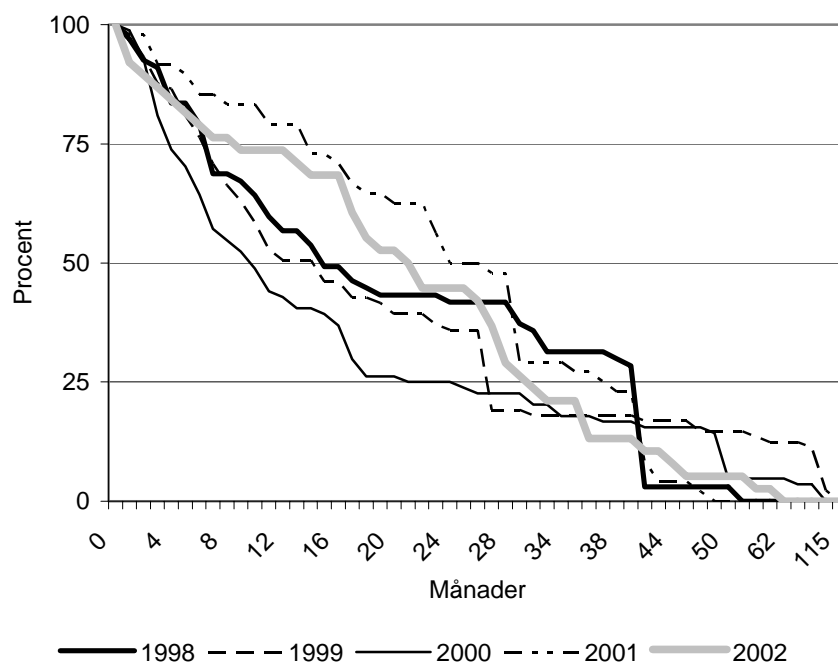
Avtalstider

Vad gäller avtalstider har Riksrevisionen mätt dessa med hjälp av en något annorlunda metod än ovan. För att se förändringar i insatsernas avtalstider i olika intervall har s.k. överlevnadskurvor använts. Denna kurva mäter den tid en ny insats kvarstår i insatsportföljen. Vid andelen 50 procent på y-axeln motsvarar detta medianvärdet för nya insatser. Fördelen med denna metod

är att fördelningen i hela populationen av nya insatser framgår. Generellt sett kan det sägas att om avtalstiderna skall bli längre skall överlevnadskurvan hela tiden flytta sig utåt i figuren, dvs. kurvan för år B+1 skall ligga utanför kurvan för år B i hela sin längd. Notera att figurerna 14 till 18 inte är direkt jämförbara med varandra, detta eftersom skalan på x-axeln skiljer sig åt mellan länderna.

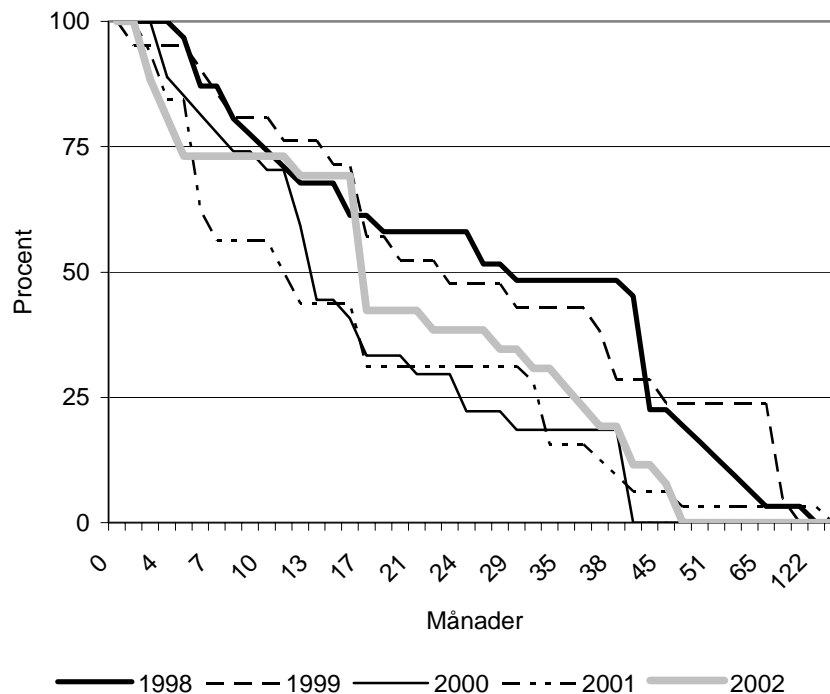
Av figuren nedan som avser Tanzania framgår t.ex. att kurvan för år 2002 ligger under kurvan för år 2001 i hela sin längd. Detta innebär att utvecklingen går i icke önskvärd riktning.

Figur 14 Överlevnadskurvor nya insatser Tanzania 1998-2002 (avtalstid)



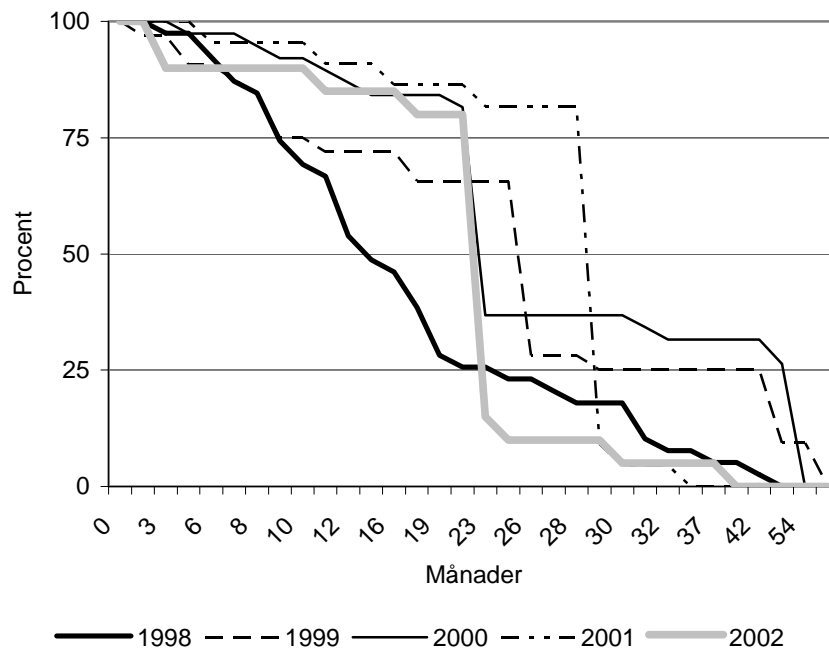
Figuren för Uganda visar en positivare utveckling under de två sista åren i perioden. Här ligger kurvan för år 2002 i princip utanför den för 2001. Utvecklingen har dock varierat om man ser till hela perioden.

Figur 15 Överlevnadskurvor nya insatser Uganda 1998-2002 (avtalstid)



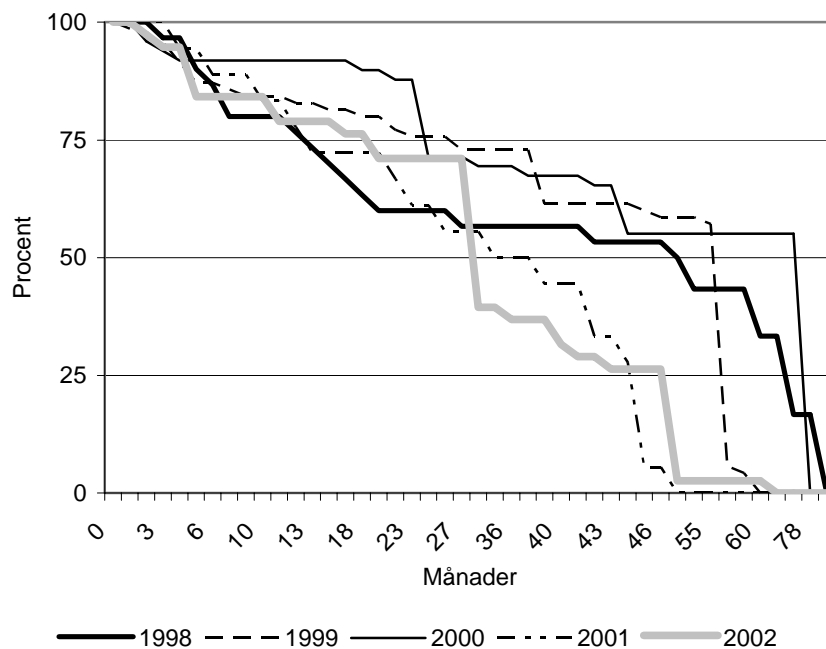
Även i figuren som visar nya insatser i Kenya framgår att insatserna som startades under år 2001 fanns kvar i insatsportföljen längre än de som startades år 2002.

Figur 16 Överlevnadskurvor nya insatser Kenya 1998-2002 (avtalstid)



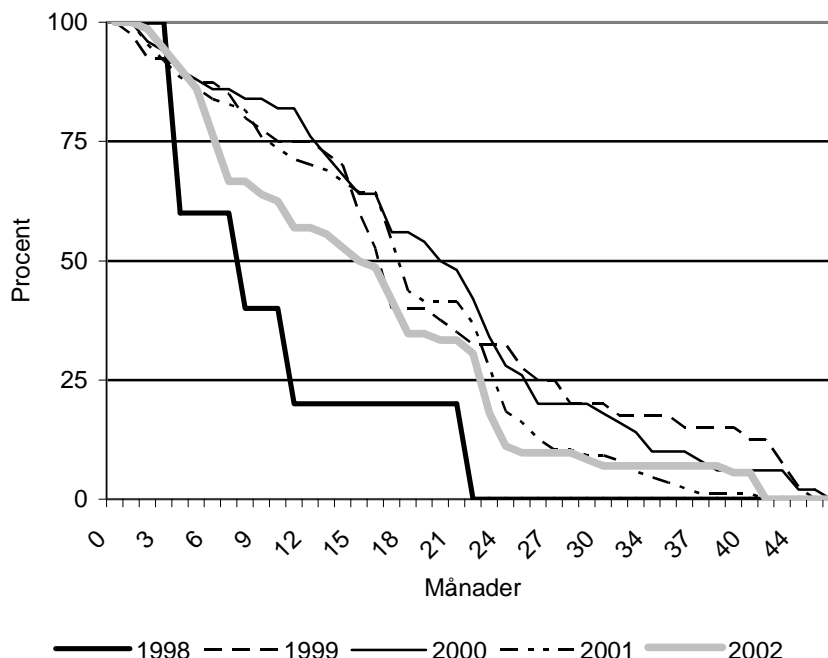
Av figuren för Vietnam framgår, om år 2001 och 2002 jämförs, att både förbättringar och försämringar har skett, beroende på vilket segment som avses. Under hela perioden 1998-2002 har dock de längsta insatserna blivit något kortare.

Figur 17 Överlevnadskurvor nya insatser Vietnam 1998-2002 (avtalstid)



I figur 18 nedan har nya insatser för Kosovo samt SerbienMontenegro lagts samman. Jämfört med år 1998 har insatserna blivit längre för varje år. Dock har det skett en tillbakagång under år 2002.

Figur 18 Överlevnadskurvor nya insatser Kosovo, SerbienMontenegro 1998-2002 (avtalstid)



Vid tolkningen av ovanstående figurer fokuseras på de insatser som ligger vid den 25:e respektive den 75:e percentilen (det är i dessa intervall de kortaste respektive de längsta insatserna finns)³⁶. Av figurerna framgår att de kortaste insatserna för Tanzania har blivit något längre mot slutet av perioden 1998-2002 (med viss variation åren däremellan). För Uganda, Kenya, Vietnam samt Serbien-Montenegro och Kosovo har i stället de kortaste insatserna blivit något kortare. Det framgår även att de längsta nya insatserna har blivit något kortare för alla länder. Sammantaget går det dock inte att se något särskilt "genombrott" i utvecklingen. Längden på nya insatser kan röra sig fram och tillbaka mellan åren. Detta reser en del frågeställningar rörande måttets lämplighet. Detta tas upp mer i detalj nedan.

3.6.4 Att mäta strategisk förändring

Genomgången av insatsdata visar att även om medelvärdet ökar så finns det fortfarande en stor andel små insatser kvar i portföljen. Genom att använda ett centralmått som inte är lika känsligt för extremvärden syns denna utveckling på ett betydligt bättre sätt. Ett högt medelvärde antyder att det finns

³⁶ Den 25:e percentilen innebär att 25 procent av all nya insatser efter denna tid har avslutats (vid 75:e percentilen 75 procent).

åtminstone en eller flera insatser som intecknar ett stort utrymme av landallokeringen. Medelvärde säger däremot ingenting om hur hela insatsportföljen är strukturerad mellan små och stora insatser, dvs. det som Sida är primärt intresserad av att förändra.

När det gäller nya insatser bör det även påpekas att detta mått i sig själv kan innehålla fallgropar. Antag att IUM ett visst år startar en insats som omfattar ett stort avtalsbelopp och löper under lång tid. Denna insats kommer då att påverka medelvärdet för nya insatser så att detta ökar. Samtidigt tar denna insats upp ett visst budgetutrymme påföljande år och kommer att finnas kvar i insatsportföljen under relativt lång tid. Detta innebär att det nästkommande år kan finnas mindre resurser för att starta omfattande insatser. Dessutom kan så vara fallet att det är nödvändigt med ett antal mindre insatser för att komplettera den större insatsen. Följden blir att medelvärdet för nya insatser minskar nästföljande år. Denna observation låter sig inte omedelbart förklaras. Det vill säga att det går ej direkt att säga om verksamheten utvecklar sig på det sätt som Sida önskar eller inte.

Sammantaget innebär detta, dels att den mätmetod som används för att fånga in den strategiska förändringen inte ger en tillförlitlig bild av verkligheten, dels att måttenheten "nya insatser" kan ge svårtolkade resultat. Detta innebär att den information som används i den strategiska beslutsprocessen är behäftad med brister.

Ovanstående berör frågan hur Sidans verksamhet i termer av sammansättningen i olika insatsportföljer utvecklar sig över tiden. Riksrevisionen har visat att det sätt Sida väljer att beskriva detta på kan utvecklas. Det är dock viktigt att komma ihåg att dessa kurvor och mätmetoder inte säger någonting om hur behovet av förvaltningsresurser utvecklas³⁷. Ansatsen utgår ifrån det underliggande antagandet att högre avtalsbelopp och längre avtalstider leder till minskat behov av förvaltningsresurser är sant.

För att kunna avgöra om detta antagande är riktigt krävs emellertid en noggrannare uppföljning av den tid som åtgår för att bereda och förvalta olika typer av insatser. Sida har för närvarande inte mått på administrationskostnader för olika biståndsformer och biståndskanaler. Sida har i sin statistiska sammanställning Mål och mått³⁸ försökt skapa sig en bild av resursåtgången. Denna undersökning ger ett osäkert underlag och är inte kopplad till arbetsmomenten i insatsberedning och biståndsförvaltning. Riksrevisionen kommer i avsnitt 3.7 att återkomma till frågan hur kostnaderna för biståndsförvaltningen har utvecklats.

³⁷ Det är i detta sammanhang även viktigt att komma ihåg att IUM:s arbete består av mer än att förvalta nya insatser. Dialog, insatsberedning och koordineringsfrågor utgör även en belastning på IUM:s resurser.

³⁸ Mål & Mått 2002 – Sida september 2003.

3.6.5 *Kvaliteten i underlaget*

De data som ligger som underlag för ovanstående tabeller bygger på utdrag ur Sidas PLUS-system. PLUS används som produktionsstöd för beslutade, planerade och indikativa insatser. Beräkningar av medelvärde för avtalsbelopp och tider blir beroende av hur insatserna har registrerats i PLUS. Till exempel har en mängd mindre insatser i Tanzania gjorts om till komponenter och lagts under en gemensam insats (strategisk utvecklingsfond). Samarbetet med Vietnam inom hälsosektorn utgörs av en mängd insatser som samlats under ett program. Programmet som helhet löper mellan åren 1994 och 1999. De insatser som omfattas av detta program har alla samma avtalstid oavsett den egentliga insatslängden. Detta påverkar naturligtvis genomsnittsmåttet vad gäller avtalstider för Vietnam. Eftersom Riksrevisionen i sina analyser företrädesvis använder median som mått på central tendens får dessa brister inte lika stor påverkan på slutresultatet.

Vidare har den finansiella revisionen vid Riksrevisionen kontrollerat överensstämelsen mellan data i PLUS och de underliggande avtalen. Av 200 slumpmässigt utvalda avtal fick 43 procent någon form av anmärkning. Av de granskade avtalen hade 30 procent fel starttid och 40 procent fel sluttid.³⁹

För att de data som lagras i PLUS skall vara valida och reliabla krävs att principerna för registrering är lika för alla. Detta innebär att insatsregistrering skall definieras lika oavsett vem som är ansvarig.

3.7 **Finansiering och allokering av resurser**

Den strategiska processen syftar till att på bästa sätt fördela de resurser av olika slag som finns tillgängliga. Tidigare har Riksrevisionen gått igenom hur denna process kan struktureras för att en logisk koppling skall finnas mellan mål och medel. En annan viktig uppgift i planeringsprocessen är att fördela resurser för att mål och resultat skall kunna uppnås på bästa sätt. Våra iakttagelser tyder på att fördelningen mellan olika typer av resurser inte kopplas till varandra. Det innebär att ambitionen såsom den uttrycks i landstrategin i samarbetet med ett visst land egentligen är högre än vad som kan klaras av med tillgängliga förvaltningsresurser. Denna problematik har även tagits upp i en av Sidas utvärderingar⁴⁰. Vidare har det påtalats vissa problem med den nuvarande uppdelningen mellan ett sakanslag och ett förvaltningsanslag. För att få en klarare bild av denna problematik kommer Riksrevisionen i detta avsnitt att gå igenom hur resurserna till förvaltning av utvecklingssamarbetet har fördelats mellan olika samarbetsländer och personaltyper.

³⁹ RRV – Revisionspromemoria 2003-04-07 (dnr: 2002-0512).

⁴⁰ Mind the Middle – Country Plans: The Missing Middle of Sidas Country Strategy Process – Sida Evaluation 02/37.

3.7.1 Verksamhetens finansiering

Utvecklingssamarbetet vid Sida-S och IUM finansieras dels av Sidas myndighetsanslag (förvaltningsanslaget), dels av anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete (sakanslaget).

Förvaltningsanslaget används för att finansiera den s.k. basbemanningen vid IUM. Basbemanningen består i normalfallet av ambassadrådet för biståndsfrågor, ekonom, administratör och assistent. Förvaltningsanslaget används också för att finansiera Sidas driftskostnader vid IUM (hyror, vatten, el, transporter, satellitkommunikation etc.).

Sakanslaget får användas för att finansiera övrig personal vid IUM som arbetar med biståndsproduktionen upp till en viss beloppsnivå. Nivån anges i regleringsbrevet och är förknippad med särskilda villkor för rapportering. Regleringsbrevet för 2003 avseende Sida föreskriver att "Sida får inom en ram om högst 200 miljoner kronor på sakanslaget finansiera personal i fältverksamheten, som direkt handlägger program och projekt".

För att finansiering med sakanslag skall kunna ske finns därutöver ett antal regler för utsänd respektive lokalanställd personal. En sådan regel är att korttidsförordnanden för att förstärka biståndsproduktionen vid IUM måste vara minst 15 dagar. Den tjänsteman som normalt är stationerad vid Sida-S betraktas som utsänd och är temporärt underställd chefen för IUM. Ett förordnande vid IUM som varar 14 dagar ses som en normal tjänsteresa och måste finansieras av förvaltningsanslaget.

Nedanstående tabell visar sak- respektive förvaltningsanslagets utveckling under perioden 1998-2002.

Tabell 3 Anslagsutvecklingen 1999-2002 (mnkr)

| Anslag | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------------------------|-------|-------|--------|--------|
| Sak | 7 721 | 8 930 | 10 009 | 10 981 |
| Förvaltning | 408 | 415 | 455 | 485 |
| Sakram | 80 | 120 | 160 | 180 |
| Andel förvaltning (procent) | 6,3 | 6,0 | 6,1 | 6,1 |

Källa: Sidas Kapacitetsutredning

Av tabellen framgår att det bilaterala bistånd som fördelas via Sida ökat med ca 40 procent under perioden 1999-2002.

Förvaltningsanslaget har ökat med ca 20 procent under motsvarande period. Därtill har kommit möjligheten att sakanslagsfinansiera vissa tjänster. Denna möjlighet infördes år 1999. Sakanslagsfinansieringen har sedan dess utökats med 125 procent. Totalt sett har andelen förvaltningsresurser (förvaltningsanslag plus sakanslagsfinansiering) legat tämligen konstant.

3.7.2 Kostnader för fältet

Kostnaderna för Sidas andel av IUM består av dels löne- och förmånskostnader, dels driftkostnader. Kostnaderna kan belasta både förvaltningsanslag och sakanslag beroende på vilken personaltyp som orsakar kostnaden. Större möjlighet att sakanslagsfinansiera tjänster infördes år 2000. Personaltyper som finansieras via sakanslag är sak-handläggare, nationella handläggare (NPO:s), biträdande bilaterala experter (BBE:s), korttidsutsända från Sida samt regionala tjänster (REG). Den del av driftkostnaderna som orsakas av sakanslagsfinansierad personal belastar sakanslaget.

Under perioden 1998-2002 har den totala kostnaden för Sidas andel av IUM ökat från 146 mnkr till 253 mnkr. Belastningen på förvaltningsanslaget har minskat från ca 98 mnkr till 89 mnkr. Samtidigt har utnyttjandet av sakanslaget ökat från ca 48 mnkr till ca 164 mnkr under motsvarande period. Notera att reglerna för sakanslagsfinansierade tjänster ändrades under år 2000.

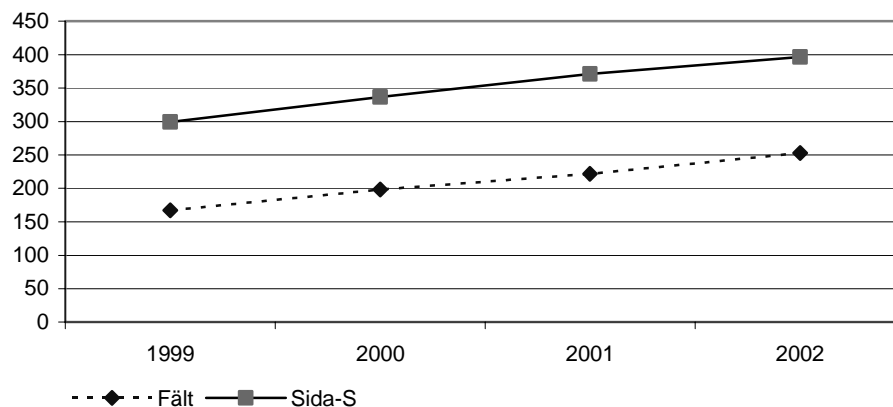
Tabell 6 Kostnader för Sidas andel av IUM(mnkr)

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Förvaltningsanslag | 97,9 | 108,7 | 78,2 | 83,7 | 88,6 |
| Sakanslag | 48,1 | 58,7 | 120,2 | 137,8 | 164,2 |
| Totalt | 146 | 167 | 198 | 221 | 253 |

Källa: Sida

Figur 18 nedan visar kostnadsutvecklingen för Sidas verksamhet vid IUM i relation till kostnaderna för Sida-S.

Figur 18 Jämförelse utveckling av kostnader för IUM och Sida-S (mnr) ⁴¹



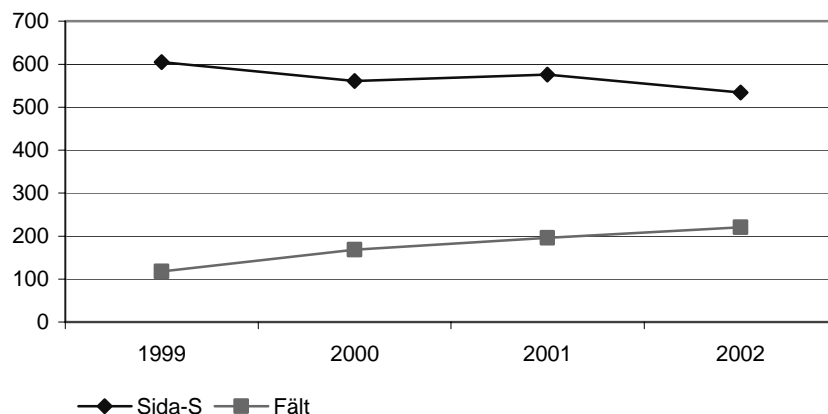
De totala kostnaderna för Sidas fältverksamhet har ökat från ca 150 mnr år 1998 till ca 250 mnr år 2002. Samtidigt har kostnaderna för Sida-S ökat från strax över 300 mnr år 1998 till ca 400 mnr år 2002. Den totala kostnaden för biståndsförvaltning har således ökat från ca 450 mnr år 1998 till ca 650 mnr år 2002.

3.7.3 Personalfördelning

Som tidigare nämnts har Sida under ett antal år arbetat med att förstärka sin närvaro i fält. Antalet personer stationerade vid IUM (eller sektionskontor) har ökat markant under perioden. Samtidigt har personalen vid Sida-S minskat något.

⁴¹ Kostnaderna för Sidas andel av IUM är de kostnader som belastar förvaltningsanslaget plus de kostnader som belastar sakanslag beräknat utifrån uppgifter från Sida. Kostnaderna för hemmamyndigheten (Sida-S) är Sidas förvaltningsanslag (enligt redovisning av uppdrag om Sidas kapacitet) minus fältets belastning på förvaltningsanslaget.

Figur 19 tabell Personal vid Sida-S och i fält



Sammantaget visar figurerna 18 och 19 att kostnaderna för Sida-S ökar samtidigt som personalen minskar.

Personaltyper i fält

Av tabellen nedan framgår att basbemanningen minskade år 2000 då möjligheten till sakanslagsfinansiering ökade. En ökning kan efter år 2000 ses för de typer av tjänster som finansieras av sakanslaget. Den största ökningen har skett av personalkategorin nationella programhandläggare.

Tabell 7 Personaltyper i fält

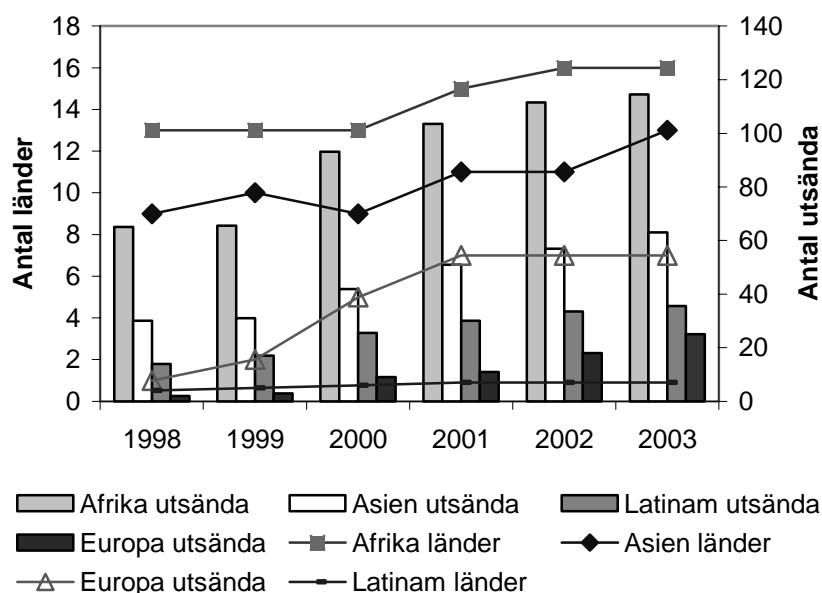
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Bas | 83 | 81 | 48 | 48 | 48 |
| Sak | 23 | 27 | 66 | 69 | 73 |
| Lokal | 0 | 0 | 37 | 53 | 72 |
| BBE | 3 | 5 | 8 | 10 | 11 |
| Regional | 2 | 5 | 10 | 16 | 17 |
| Totalt | 111 | 118 | 169 | 196 | 221 |

Samtidigt som antalet utsända i fält har ökat, har Sida även spritt ut sin närvaro till flera länder. År 1998 fanns Sida representerat med egen personal i 27 länder. År 2003 har antalet stigit till 43⁴². Figur 20 nedan visar att Sidas närvaro har ökat i samtliga regioner under perioden 1998-2003. Det är

⁴² Enligt Sidas årsredovisning för 2003 har Sida utbetalningar i 107 länder totalt.

endast i regionen Latinamerika som närvaron varit relativt konstant i hela perioden.

Figur 20 Antal länder med närvaro samt antal utsända per region 1998-2003



Sammantaget innebär ovan beskrivna spridning av fältnärvaron att det finns en risk att vissa kompetenser inte räcker till för att skapa en god förvaltningsorganisation i fält. Detta gäller främst den s.k. BAS-personalen. Nedanstående tabell visar vilka olika personaltyper som finns vid olika kontor.

Tabell 8 Kompetensprofiler i fält

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Antal kontor | 27 | 30 | 33 | 40 | 41 | 43 |
| Kontor med BAS | 17 | 17 | 23 | 24 | 26 | 27 |
| Kontor med SAK | 10 | 13 | 29 | 33 | 35 | 36 |
| Kontor med Lokal | 0 | 0 | 13 | 21 | 29 | 31 |
| Kontor med BAS+SAK | 1 | 1 | 21 | 22 | 25 | 26 |

Notera att reglerna för sakanslagsfinansiering av tjänster ändrades år 2000. Därav den stora förändringen av uppgifterna för kontor med både bas- och sakbemanning. Från och med år 2000 har andelen kontor med både

bas- och sakbemanning legat runt 60 procent. Dock har andelen minskat något om år 2000 jämförs med år 2003. En expansion av antalet kontor har skett sedan år 1998 och är till större delen bemannade med personal finansierad av sakanslaget. Detta beror bl.a. på den tudelade finansieringen av fältpersonalen. Denna frågeställning behandlas under avsnitt 3.7.4.

3.7.4 Anslagsindelningen

Den avgörande faktorn för Sidas behov av förvaltningsresurser är, enligt Sida, biståndsvolymen. Med den nuvarande anslagsuppdelningen har Riksrevisionen noterat exempel på att Sida vid öppnande av nya fältenheter eller förstärkning av existerande IUM tvingas leta efter medel för att finansiera de nya bastjänsterna. Det vill säga att Sida drar in tjänster – som egentligen behövs – vid existerande enheter för att kunna brådskande bemanna bastjänster vid nya fältkontor.

I det nya Sida (som bildades 1995) introducerades möjligheten till finansiering med sakanslag för att öka flexibilitet, ge ökat utrymme för alternativ till användning av konsulter och optimal användning av Sidas totala resurser.

Möjligheten att utnyttja sakanslaget för fälttjänster i biståndsproduktionen kan ske inom det takbelopp som regeringen angivit i regleringsbrevet. Sidas planering inkluderar en buffert för att undvika överskridande och kräver noggrann uppföljning och rapportering. Enligt Sidas regleringsbrev skall Sida lämna en förteckning till UD över samtliga sakanslagsfinansierade tjänster. I denna rapportering skall även redovisas

- Antal och inriktning av helårstjänster i fält och styckkostnaderna för dessa.
- Antal och inriktning av korttidstjänster, hur stor del av dessa som externrekryterats samt styckkostnaderna för dessa.
- Total konsultkostnad per år som belastar sakanslaget.

Vidare skall Sida lämna en prognos till UD för beräknad utnyttjande av sakanslag för sakanslagsfinansierade tjänster. Prognosen skall kompletteras med en beskrivning av hur beloppet har beräknats samt en uppdelning mellan korttidsförordnanden och heltidstjänster.

Regeln om korttidsförordnanden om minst 15 dagar medför administrativt merarbete och risker för suboptimeringar. Tjänsteresor förlängs för att uppfylla kravet om 15 dagar så att Sida kan spara på förvaltningsanslaget.

De två anslagstyperna för fältverksamhet leder till gränsdragningsproblem. Exempelvis är det oklart i vilka fall tjänsten eller arbetet klart kan relateras till handläggning av program eller projekt och kvalificera för finansiering av sakanslag och inte förvaltningsanslag. Huvuddelen av den personal som arbetar vid IUM stöder direkt eller indirekt programmen och projekten i samarbetslandet i samband med beredning, dialog, uppföljning och utvärderingar. Vidare är det oklart om utsända och lokalanställda som utövar

controllerfunktioner och tillför bedömningar och kunskaper som förbättrar biståndsproduktionen kan finansieras av sakanslaget. Gränsen mellan Sidas administration och biståndsproduktionen blir allt mer flytande i takt med att utvecklingsarbetet mer och mer utgörs av nära dialog mellan mottagarens institutioner och givaren.

Det sistnämnda innebär inte att behovet av att klart definiera och följa utvecklingen av Sidas administrativa kostnader och overhead försvinner.

Att Sida kan använda sakanslag för att finansiera förvaltningskostnader rimmar illa med den modell som i dag dominerar i styrningen av svenska myndigheter som arbetar med transfereringar. Myndigheter, vars uppgift är att dela ut medel, har ett anslag för att täcka kostnaderna för förvaltning och får inte använda anslagen till transfereringar för att finansiera förvaltningskostnader. Det är upp till myndighetens ledning att optimera användningen av förvaltningsanslaget för att på effektivast möjliga sätt hantera transfereringarna i enlighet med de av huvudmannen satta målen. Sida utgör här ett undantag i regeringens styrning av en förvaltningsmyndighet. Alternativet att använda sakanslagsfinansiering måste åtföljas av tydliga krav på redovisning och uppföljning av de samlade kostnaderna för produktion av biståndsinsatser i olika delar av biståndsorganisationen.

Sida har i en skrivelse till regeringen 2002-04-24⁴³ föreslagit att fältverksamheten i sin helhet skall finansieras av sakanslaget utan beloppsramar. Endast en (mindre) basorganisation vid Sida i Sverige skulle finansieras via ett förvaltningsanslag. Riksrevisionen noterar därvidlag att Sidas förslag om ökad finansiell flexibilitet och frihet inte åtföljs av åtgärder för hur Sida tänker förbättra styrning och rapportering av kostnadsutvecklingen för drift, administration och transaktion.

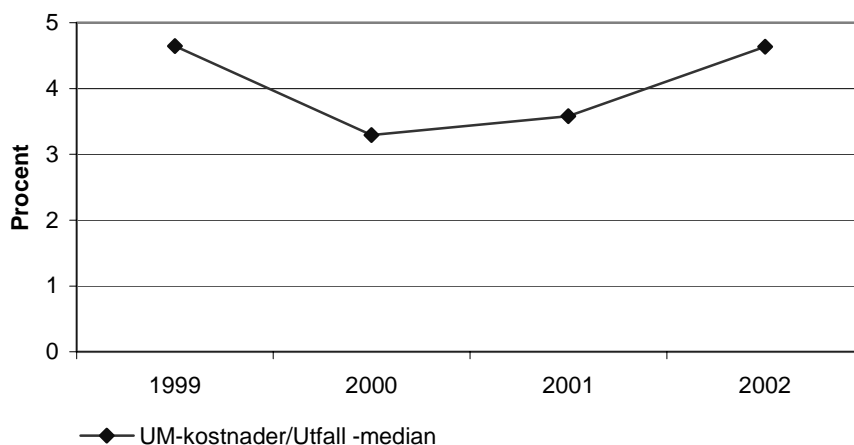
3.8 Kostnader för IUM i relation till utfall

För alla länder där Sida har fältrepresentation har Riksrevisionen ställt samman en jämförelse mellan de samlade kostnaderna för Sidas andel av IUM och utfallet av biståndsanslaget. Av bilaga 2 framgår kvoten mellan utfall och Sidas totala kostnad för IUM per land för perioden 1999-2002. Figur 21 nedan visar medianvärdet av de kvoter som beräknats. Av figuren framgår att kostnaden per utbetald biståndskrona minskade inledningsvis för att mot slutet av perioden öka. Observera att den förvaltningskostnad som kan hänföras till hemmamyndigheten Sidas arbete med ett visst samarbetsland inte redovisas i figuren. Detta beror på att Sida inte har underlag för att fördela förvaltningskostnader för hemmamyndigheten per land⁴⁴.

⁴³ Sida, Sidas kapacitet 2003-2005, dnr 2002-1672.

⁴⁴ I årsredovisningen används en schablonmässig fördelning som innebär att förvaltningskostnader fördelas i proportion till utfallet.

Figur 21 Sidas kostnader för IUM i relation till utfall (procent⁴⁵)



Av figuren framgår således att kostnaden för att åstadkomma ett visst utfall i länder med Sidanärvaro har ökat de senaste åren efter en nedgång inledningsvis i den undersökta perioden. Detta trots att Sida under denna period mer uttalat inriktat sig på att öka produktiviteten.

3.9 Sammanfattning av problemområden

Riksrevisionen har i detta kapitel granskat strategisk styrning i olika led och fördelning av resurser till förvaltning av utvecklingsarbetet. Mot bakgrund av revisionsfrågan om hur denna typ av styrning fungerar samt vilka svagheter som finns har ett antal olika iakttagelser gjorts.

När det gäller den övergripande styrningen av myndigheten Sida kan Riksrevisionen konstatera att en rad förändringar har införts i regleringsbrev för år 2004. Förändringarna har genomförts i syfte att förbättra möjligheterna till en sammanhållen mål- och ekonomistyrning av Sidas verksamhet. Tidigare skedde samordning mellan land- och verksamhetsperspektiv genom en gemensam struktur i LS och årsredovisning samt genom en budgetmatris. Förändringarna i Sidas regleringsbrev innebär att perspektivet förändras. Tidigare prioriterades verksamhetsgrensperspektivet (sakområden) i redovisningen av Sidas verksamhet på bekostnad av redovisning enligt region och land. De införda förändringarna torde rimligtvis innebära att perspektivet blir det motsatta, dvs. att land/region får en tyngre roll i redovisningen av Sidas verksamhet. Riksrevisionen noterar i sammanhanget att inga mål har formulerats för verksamhetsgrenarna globala utvecklingsprogram, forskning, ekonomiskt stöd och enskilda organisationer.

⁴⁵ Kvoten är relationen mellan Sidas kostnader för IUM och utfallet för respektive land enligt årsredovisning.

Vidare innebär accentueringen av land- och regionstrategier som styrande för verksamheten inom respektive regioninriktad verksamhetsgren (Afrika, Asien, Latinamerika, Europa) att målen i dessa dokument blir viktiga i återrapporterings syfte. I vilken form återrapporteringen skall ske är dock oklart.

Vidare har landstrategierna varit behäftade med en rad brister. Bland annat har en bättre koppling mellan slutsatserna från landanalysen och resultatanalysen och själva förslagen i strategin efterlysts. Målavsnitten behöver även bli mer tydliga och logiska för att strategin skall få mer styrkraft. Ett visst utvecklingsarbete har utförts av Sida för att rätta till dessa brister. Dock återstår en del arbete när det gäller metoder för planering i landstrategiprocessen.

Landstrategierna innehåller inte resultatindikatorer. Med tanke på att det övergripande återrapporteringskravet lyder att Sida bl.a. skall värdera och mäta all sin verksamhet gentemot det svenska biståndsmålet torde detta vara en nackdel.

Operationaliseringen av landstrategin konkretiseras i den årliga landplanen. En viss utveckling av landplanernas utseende har införts fr.o.m. år 2004 i syfte att sluta det tomrum som funnits mellan landstrategi och landplan. Av den finansiella planering som ligger som bilaga till landplanen har tidigare framgått vilken verksamhetsgren en viss insats tillhör. Med anledning av att verksamhetsgrenarna förändrats torde denna indelningsgrund minska i betydelse.

Landplanen är även indelad i en del som avser medel inom landallokeringen och en del som avser medel utanför landallokeringen. Detta har sin grund i att det är två olika beslutsprocesser som avses för respektive del. Den förstnämnda (inom landallokering) hanteras inom Sida i VP-processen. Den andra avser bl.a. ekonomiska reformer och beslutas av regeringen. Det totala utvecklingssamarbetet med ett visst land beslutas således genom ett antal olika beslutsprocesser.

Riksrevisionen har vidare granskat ett antal förvaltningsmässiga aspekter på själva genomförandet av strategin. Hur flexibel en strategi är beror delvis av vilka medel som finns tillgängliga vid olika tidpunkter. Vår analys visar att genomförandet ofta förskjuts framåt i tiden på grund av att tillgängliga medel är uppbundna av tidigare beslutade insatser. I detta läge är det av stor vikt att en analys görs av det utrymme som kontinuerligt kommer att frigöras – inte minst i syfte att koncentrera insatsportföljer och att allokera beredningsresurser.

Koncentrering av insatsportföljer är, enligt Sida, en nödvändighet för att Sida skall kunna klara av att hantera ett ökande biståndsanslag. Detta bygger på den underliggande tesen att större och längre insatser innebär att Sidas kapacitetsbehov minskar. Följaktligen mäter Sida hur insatsportföljerna utvecklas i dessa avseenden. Vår analys visar dock att Sidas sätt att följa denna

utveckling inte är tillräcklig för att ge en rättvisande bild av verkligheten. Dessutom finns det ingen omedelbar koppling mellan dessa mått och hur behovet av förvaltningsresurser i praktiken utvecklas.

Ett problem i sammanhanget är att det finns mycket lite information angående resursåtgången (och därmed en grund för att beräkna kapacitetsbehov och kostnadseffektivitet) i olika delar av biståndsprocessen. Sida tillämpar inte tidredovisning och det går därmed inte att säga vilka förvaltningskostnader som är förknippade med olika former av stöd. Det finns t.ex. inte någon information om hur mycket beredningsprocessen för olika typer av stöd kostar, trots att detta torde vara en av de mer resurskrävande delarna i processen⁴⁶. Sida har på senare år genom ett enkätförfarande mätt fördelningen av årsarbetskrafter mellan olika länder. Detta har dock ingen koppling till hur mycket olika biståndsformer egentligen kostar.

Enligt förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:606, 3 kap 2 §) skall det framgå av resultatredovisningen hur verksamhetens kostnader fördelar sig på de verksamhetsgrenar som regeringen har beslutat. För en tillförlitlig fördelning av verksamhetens kostnader krävs en löpande tidredovisning.

För att ge en översiktlig bild över vilka resurser som åtgår i utvecklings-samarbetet har Riksrevisionen undersökt kostnader för fält och hemmakontor samt hur personalen är fördelad. Under perioden 1998-2002 har både kostnaderna för fältet och för Sida i Stockholm ökat. Samtidigt har antalet utsända i fält ökat medan antalet anställda vid Sida-S har minskat något. Analysen av kostnaderna för IUM i relation till utfallet per land visar också på att denna kvot har ökat på senare år. Kostnaden per utbetald biståndskrona blir således högre i dessa fall.

Vidare har Sida under samma period haft en tydlig expansion av sin fältverksamhet. Notera dock att samtidigt som antalet utsända har ökat har också antalet länder med Sidarepresentation ökat. Detta betyder att fältorganisationen snarare har breddats än förstärkts. Konsekvensen av detta är att det finns risk för att viss typ av kompetens inte räcker till för att klara alla arbetsuppgifter i fält. Till exempel har omfattningen av den s.k. basbemanningen som sköter administrativa uppgifter varit i princip konstant de tre senaste åren.

Både Sidas personal i Stockholm och basbemannning finansieras via förvaltningsanslaget. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Sida fått tillämpa en för statsförvaltningen udda form för finansiering av tjänster i fält. I normalfallet använder myndigheter ett förvaltningsanslag för myndighetens personalkostnader. Sida har dock fått tillstånd att använda sakanslag för att

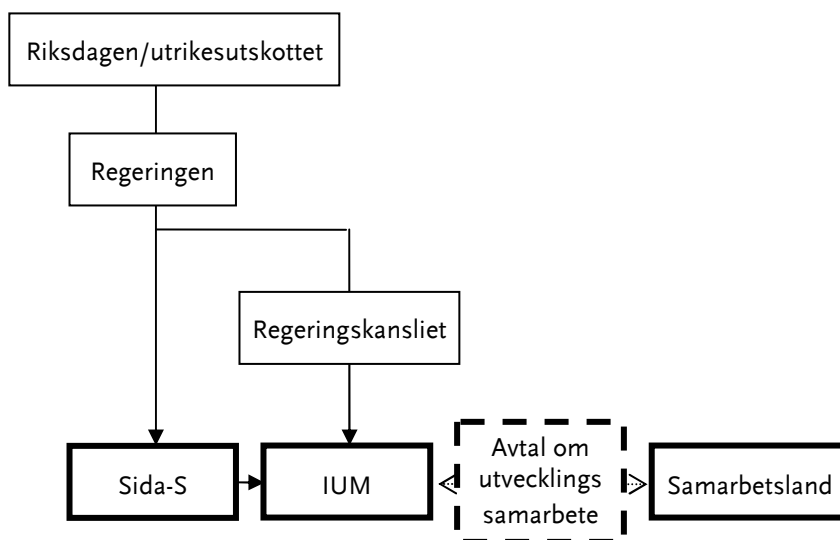
⁴⁶ Ett av återrapporteringskraven i Sidas regleringsbrev är att rapportera effektivitet i olika delar av biståndsprocessen.

finansiera tjänster vid IUM. En brist i detta sammanhang är att det inte finns någon tydlig redovisning och uppföljning av den interna effektiviteten i de olika delarna av biståndsproduktionen. Att kostnaden per utbetald biståndskrona vid IUM har ökat de senaste åren är ett exempel på att utvecklingen går emot den önskade inriktningen.

En viktig aspekt i detta är avvägningen mellan att basera personal hemma eller vid IUM. En långtidsstationerad utsänd kostar 2-3 gånger mer än en tjänsteman stationerad i Sverige⁴⁷. Tidrapportering kan ge säkrare underlag för att bedöma om ökad fältorientering i fältvisionens anda ger den effektivisering som motiverar en fältplacering.

⁴⁷ Sida, Sidas kapacitet 2003 - 2005, 2002-04-24. (Sida räknar även med att en utsänd Sidatjänsteman + en NPO kostar ungefär lika mycket som två tjänstemän vid hemmamyndigheten.)

4 IUM:s roll och ansvar i beredning av insatser



4.1 Syfte och ansats

Riksrevisionen kommer i detta kapitel att fokusera IUM:s roll och ansvar i processer som styr produktionen av biståndsinsatser. Med ”produktionsprocess” skall här förstås stegen i Sidas s.k. projektcykel. Det bör dock nämnas att inte bara ”projekt” utan också sektorprogramstöd bereds enligt projektcykelns steg. För beredning av budgetstöd gäller en särskild ordning. Riksrevisionen kommenterar den sistnämnda i avsnitt 4.4.5.

Analysen betonar produktionen sedd ur IUM:s perspektiv. Denna synvinkel motiveras av att IUM är den del av Sida som enligt Sidas fältvision⁴⁸ avses få ökat mandat och resurser i framtiden. Vår diskussion utgår från ett IUM med utvidgad delegering. Den utvidgade delegeringen innebär att Sida-S har givit IUM mandat att besluta om insatser upp till 50 mnkr.

Som påvisats i kap. 3 finns ett antal brister och otydligheter i hur Sida med landstrategier som utgångspunkt deltar i att generera olika typer av biståndsinsatser och insatsportföljer för respektive mottagarland. Riksrevisionen studerar därför särskilt hur nya insatser beslutas och vilka faktorer som påverkas IUM:s agerande i detta avseende. Riksrevisionen beaktar främst verksamheten vid IUM och dess relationer till hemmamyndigheten och lyfter fram de områden där Riksrevisionens iakttagelser tyder på att för-

⁴⁸ Sida, Vision for a strengthened field orientation. Action programme, 2003

bättringar kan uppnås. Analysen sker bl.a. i ljuset av de strategiska ambitioner som Sida-S betonar i VP-underlagen till IUM⁴⁹. Sidas strategiska riktmärken är:

- Mer programstöd
- Längre avtalsperioder
- Större och färre insatser

Ett annat direktiv, som också rimmar med strävan att minska transaktionskostnader, är att koncentrera biståndet till färre sektorer⁵⁰.

4.2 Operationalisering av nya insatser

Utrymmet för nya insatser beskrevs i kap 3. Där analyserade Riksrevisionen hur nya resurser i landallokeringen frigörs efterhand som insatser avslutas (eller att nya medel tillförs). Riksrevisionen kommer nedan att kommentera de huvudsakliga stegen för att in-teckna detta frigjorda handlingsutrymme.

Sidas verksamhetsplanering (VP) knyter operativt ihop landstrategiarbete, den årliga landplanen och beredningen enligt projektcykeln. Som utgångspunkt för vårt resonemang använder Riksrevisionen följande figur och senare en matris för att ringa in beslutstillfällena och interaktion mellan Sida-S och IUM som har stor betydelse för vilken typ av insats som skapas.

Strategiskt viktiga tillfällen i nedanstående figur är då en IUM med utvidgad delegering beslutar om inriktningen för inledande och fullständig beredning av en föreslagen insats. Dessa tillfällen är avgörande för i vad mån den tänkta insatsen kan komma att rimma med de strategiska prioriteringar som nämnts ovan. Insatserna registreras under beredningen i Sidas databas, PLUS, med beteckningarna *Indicative (I)* och *Planned (P)*.

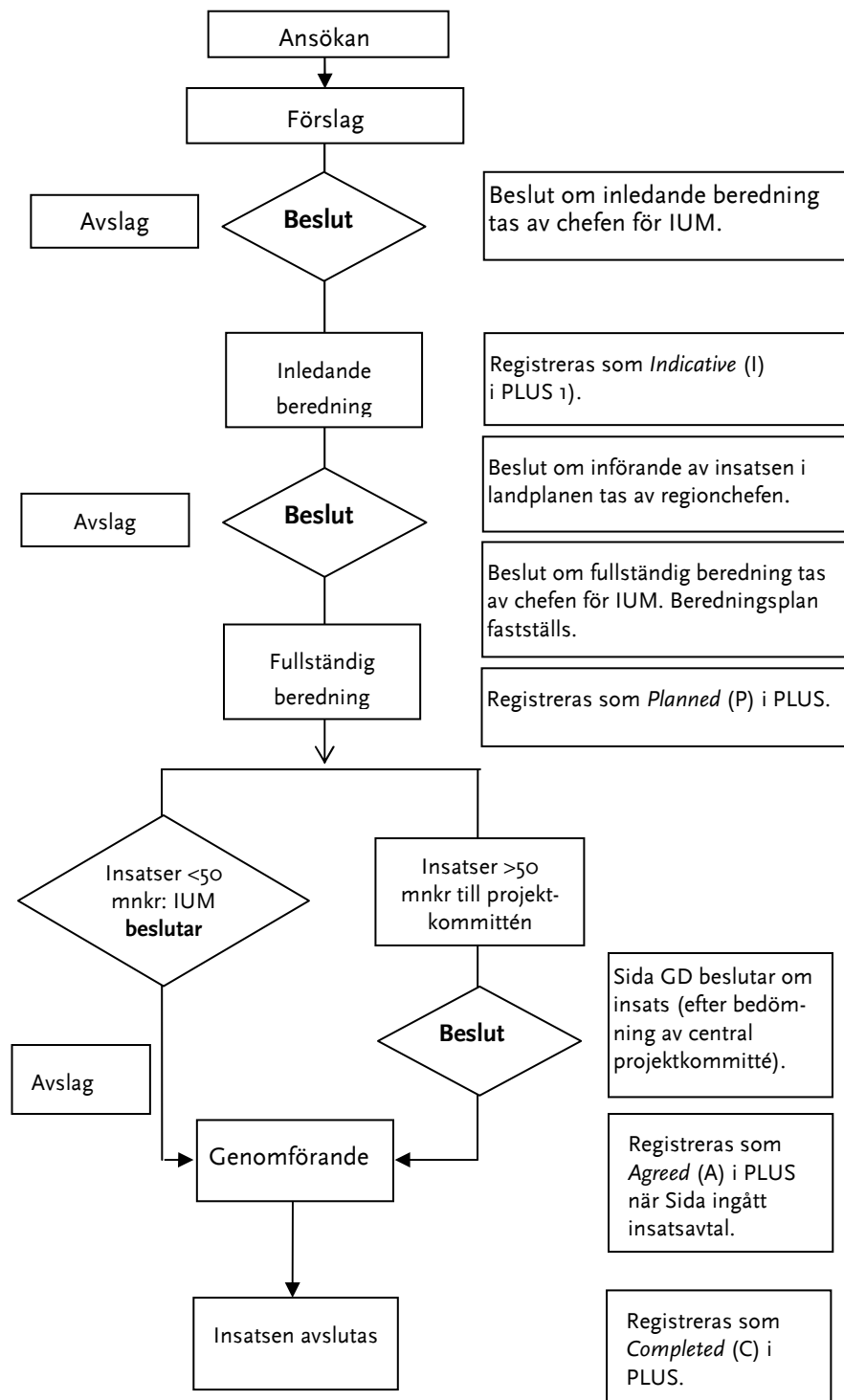
I samband den årliga VP-processen görs uttag ur PLUS för de insatser som är under beredning och som IUM föreslår skall föras in för beslut i det kommande årets landplan. Regionchefen vid Sida-S fattar årligen beslut om landplanen. Detta beslutstillfälle är ur strategisk synpunkt viktigt för strukturen på den kommande insatsportföljen för respektive mottagarland. De sammantagna insatserna av olika typer för ett visst mottagarland är avgörande för hur Sidas berednings- och förvaltningskostnader kommer att utvecklas.

Figuren nedan åskådliggör genereringen av insatser fram till beslut om genomförande. Vid detta tillfälle får insatsen beteckningen *Agreed (A)*.

⁴⁹ Sida, Instructions for operational planning 2003-2006, PM 2002-06-07.

⁵⁰ Sida, Strategic priorities for the planning of activities 2004-2006, 3 June, 2003, p 4.

Figur 22: Sidas beredningsprocess för IUM med utvidgad delegering



4.2.1 Verksamhetsplaneringen och beredningsprocessen

Sidas årliga verksamhetsplanering leder för IUM i korthet fram till beslut om dels den allmänna inriktningen för myndighetens verksamhet, dels fördelning av myndighetens resurser att bereda och förvalta biståndsinsatser, dels vilka insatser som skall beredas och förvaltas i utvecklingssamarbetet.

Det är det sistnämnda som diskuteras här och som i slutet av VP-processen kommer till uttryck i en förteckning – *Landplanen* – över insatser med beteckningarna Indicative, Planned och Agreed. Inför VP-processen görs ett uttag ur PLUS som skall tjäna som underlag. Det som redovisas i landplanen är således den vid viss tidpunkt registrerade och samlade bilden över indikativa, planerade och beslutade insatser.

IUM arbetar fram utkast till landplan som beslutas av regioncheferna vid Sida-S. För IUM som bedömts ha kapacitet att utöva utvidgad delegation betyder regionchefens beslut att landplanens genomförande (med vissa villkor) på årsbasis delegeras till IUM. Det faktum att regionchefen årligen skall godkänna landplanen innebär att Sida-S formellt har beslutsmakten att stoppa tidigare överenskommen beredning av insatser.

- Det bör nämnas att i beslut om delegering gör Sida-S undantag för
 - forskningsinsatser (SAREC beslutar).
 - insatser avseende Start Syd och KTS (kontraktsfinansierat tekniskt samarbete), där avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete, INEC, beslutar.
 - långtidspersonal, där regionchefen beslutar.

4.2.2 Från förslag till Indicative är ett avgörande steg

Våra iakttagelser visar att i normalfallet bereds en insats som en gång införts i landplanen med beteckningen "I" vidare och betecknas efter hand "Planned" och "Agreed" (och slutligen "Completed"). Det avgörande momentet i beredningsprocessen för om en insats skall bli föremål för finansiering kan därför sägas vara steget från förslag till att införas i landplanen med beteckningen "I". Det är alltså detta tillfälle då beslut tas som avgör i vad mån Sida-S och IUM skall förbruka, ofta avsevärda, resurser på att bereda en viss föreslagen insats.

IUM med utvidgad delegering har rätt att fatta beslut om nya insatser upp till 50 mnkr om dessa finns angivna i landplanen. Det innebär att så länge regionchefen godkänner landplaner där en viss insats ingår med beteckningen "I" eller "P", har IUM mandat att bereda denna insats vidare till "A"-status utan vidare särskilda beslut från regionchefen.

4.2.3 IUM:s inflytande i beredningsprocessen

I de flesta fall mottar IUM ansökan om bistånd till viss verksamhet.

IUM inleder då diskussioner med den sökande/potentiella samarbetspartnern och inte sällan andra givare, framför allt om ansökan omfattar stöd till (större delar av) en sektorssektor. Dialogen om insatsen mellan IUM och andra aktörer i mottagarlandet omfattar också samråd med berörd ämnesavdelning. Den utvidgade delegeringen innebär att ämnesavdelningarnas roll som huvudaktör i beredningen försvinner. Deras roll att ge stöd och leverera specialistkompetens till IUM och beredningsprocessen kvarstår och kommer sannolikt att öka⁵¹.

Våra iakttagelser i fält tyder på att IUM:s tjänstemän har ett stort inflytande över vilka ansökningar som blir förslag och beredes vidare. IUM har ofta ett avgörande kunskapsövertag i förhållande till Sida-S när förslag till nya insatser introduceras. Förslaget bygger inte sällan på dialog med mottagarlandet och andra givare där tentativa åtaganden uttalats och förväntas bli omsatta i praktiken. Situationen kan liknas vid att IUM har tolkningsföreträde i diskussionen med Sida-S. Sannolikheten är relativt hög för att en föreslagen insats blir en del av landplanen. När insatsen väl registrerats i landplanen talar erfarenheten för att den också processas vidare fram till (att i modifierad form få) status A(greed).

Riksrevisionen noterar i sammanhanget att IUM i Tanzania i en promemoria ställt frågan till Sidans regionavdelning för Afrika (AFRA) om hur man skall tolka insatsbeteckningarna i landplanen⁵². "Om en insats står med som indikativ eller planerad i landplanen, skall det då uppfattas som att beredning är godkänd eller är det bara en markering av finansiellt utrymme?" Frågan visar att oklarhet rådde om vilket mandat beteckningarna i landplanen ger IUM. Sida-S har senare svarat oss att det inte krävs att en insats är med i landplanen för att IUM skall göra en inledande beredning. Däremot måste insatsen finnas i landplanen för att IUM skall ha rätt att fatta beslut om att en insats (< 50 mnkr) skall genomföras.

I den fortsatta beredningen, som till stor del sker på IUM-nivå och i samverkan mellan mottagarlandet och ofta flera givare, görs ytterligare åtaganden i en arbetssituation som liknar en förhandling. Riksrevisionens iakttagelser visar att i den fullständiga beredningen drivs insatsen i de flesta fall vidare fram till avtal. Sidans beredningsprocess medför risk för "överstyrning" av IUM med full delegering till många relativt små projekt (<50 mnkr).

I beredningen deltar projektkommittéer som finns på flera ämnesavdelningar och några IUM. Sidans centrala projektkommitté (PK) som bedömer

⁵¹ Sveriges ambassad, Dar es Salaam, kommentar till rapportutkastet Erfarenheter av full delegering till ambassaden i Tanzania. Memo 5 juli 2002.

⁵² Sveriges ambassad, Dar es Salaam, kommentar till rapportutkastet Erfarenheter av full delegering till ambassaden i Tanzania. Memo 5 juli 2002.

och ger råd inför generaldirektörens beslut bedömer förslag till insatser >50 mnkr. Riksrevisionens iakttagelser visar att PK normalt tillstyrker eller återremitterar för ytterligare beredning. (Se vidare avsnitt 4.2.6 om PK:s roll i beredningsprocessen.)

Det sagda skall ses i ljuset av att Sida-S inte avhämtat sig formella verktyg att styra IUM:s agerande i genereringen av insatser. Även om IUM utarbetar utkast till landplan och ansvarar för samråd i inledningsskedet, måste förslagen årligen underställas Sida-S som då övertar ansvaret för samråd mellan IUM, region- och ämnesavdelningar. Chefen för regionavdelningen tar sedan slutligt beslut om landplan.

Riksrevisionen anser dock att man bör analysera förhållanden bortom den formella maktfördelningen när förklaringar söks till de faktorer som ligger bakom statistiken som redovisas i kapitel 3. Ett exempel på att insatsportföljerna till stor del består av små insatser är IUM i Tanzania. År 2002 var 71 procent av avtalade insatsbelopp 15 MSEK eller lägre.

36 procent av avtalade insatser var mindre än 3 MSEK

35 procent av avtalade insatser 3-15 MSEK

29 procent av avtalade insatser större än 15 MSEK

Små insatser innebär normalt projekt som antas kräva mer förvaltningskostnader per biståndskrona. Uttryckt i termer av biståndsformer såg fördelningen av ovan nämnda insatser för IUM i Tanzania ut på följande sätt.

| <u>Stödform</u> | <u>MSEK</u> |
|-----------------|-------------|
| Projekt | 370 |
| Sektor | 100 |
| <u>Budget</u> | <u>80</u> |
| Summa: | 550 |

Därför lyfts IUM:s roll fram i beredningsprocessen mellan hemmamyndighetens region- och ämnesavdelningar när Sida som helhet genererar sina mer eller mindre kostnadskrävande insatsportföljer totalt och i respektive mottagarland. Detta utvecklas närmare i nästa avsnitt.

4.2.4 Roller och mandat i styrprocessen

Riksrevisionen skall med hjälp av nedanstående matris utveckla diskussionen om relationerna mellan IUM och Sida-S. Matrisen ger en förenklad bild över vissa uppgifter och mandat för en utlandsmyndighet med utvidgad delegering och Sida-S. Matrisen begränsar sig till de årliga besluten om landplan, som innehåller samtliga insatser inom landallokeringen, samt de insatser som är under beredning.

För de processer som beskrivits ovan är det viktigt att klargöra vem som förfogar över dispositionsrätten till medel att förvalta insatser och mandat att bereda nya. Mandatet att bereda innebär enligt Sidas regelverk att den

som har dispositionsrätten begär att en annan organisatorisk enhet (ofta en fullt delegerad IUM) skall bereda en insats. I mandatet specificeras omfattning, tidsperiod, belopp och eventuella särskilda villkor.

Figur 23: Fördelning av vissa befogenheter rörande landplan och insatsPM

| | Beslutsdokument | IUM | Sida-S |
|---|-------------------------------|---|---|
| 1 | Landplan | Utarbetar utkast | Regionavd.chef beslutar |
| 2 | PM, insatsberedning >50 mnkr | Bereder underlag | Gd beslutar efter synpunkter från Sida-S projektkommitté |
| 3 | PM, insatsberedning < 50 mnkr | Chefen för IUM beslutar efter synpunkter från IUM:s projektkommitté | Regionavd.chef beslutar om förslag till insats i samband med att insatsen föreslås ingå i landplanen i IUM:s utkast till land-plan för första gången. |

Landplan: På basis av VP-direktiv från Sida-S utarbetar IUM ett utkast som skickas till Sida-S i oktober. Efter dialog mellan Sida-S och IUM fattar cheferna för regionavdelningarna för Afrika, Asien, Latinamerika samt Central- och Östeuropa beslut om landplanen i januari.

Generellt gäller att chefen för en regionavdelning i det årliga beslutet om landplanen fastställer i vilken utsträckning chefen för utlandsmyndigheten får dispositionsrätten till landallokeringen delegerad till sig. För en IUM med utvidgad delegering innebär normalt nämnda beslut att chefen för IUM ges rätt att besluta över en mycket stor del av den indikativa landallokeringen under ett år.

Om chefen för regionavdelningen anser att dispositionsrätten av något skäl bör återgå under löpande verksamhetsår så kan hon/han helt eller delvis återta delegeringen. Den som delegerat behåller ett övergripande ansvar (accountability) för medlens användning. Chefen vid IUM kan sägas ha ett *operativt ansvar* (responsibility) för hur delegerade medel disponeras⁵³.

Beslutet om delegering fastställer, exempelvis för Tanzania år 2003⁵⁴, att av den totala indikativa landallokeringen om 475 mnkr delegeras dispositionsrätten för 429,8 mnkr (90 procent) till chefen för IUM i Dar es Salaam. SAREC, Sidas forskningsenhet, får dispositionsrätt till 35 mnkr. Fältenheten

⁵³ Det svenska ordet ansvar täcker innebörden i både "accountability" och "responsibility". Skillnaden framkommer i följande engelska uttryck: You can delegate responsibility but never accountability. (Fritt översatt: Man kan delegera operativt ansvar men inte övergripande verksamhetsansvar.)

⁵⁴ AFRA decision no 11/03, 030114.

vid Sida-S disponerar medlen för de långtidstjänster vid IUM som finansieras av sakanslag.

En bilaga till landplanen innehåller en matris som förtecknar samtliga insatser och dess status per december 2002. Beslutet klargör vilka nya insatser under beredning som dels IUM har ansvar för, dels de insatser som avdelningar vid Sida-S har dispositionsrätten till. Antalet sakanslagsfinansierade (sakveckor) korttidsinsatser från Sida-S specificeras, liksom bemanningen vid IUM.

Det kan noteras att texten i landplanen nämner för övrigt att ambassaden är ett föredöme i arbetet att reducera transaktionskostnaderna. Hänvisning görs här bl.a. till existerande och planerade SWAps⁵⁵. IUM uppmantras allmänt till att konsolidera landprogrammet med färre, större och längre insatser.

4.2.5 *Fördelningen av dispositionsrätter*

Efter bedömning av vilken enhet/befattningshavare som är mest lämpad att leda arbetet med insatsberedning kan dispositionsrätten för en viss insats föras tillbaka från IUM till Sida-S – för att i ett senare skede återböras till IUM. Återföring av dispositionsrätt från IUM till Sida-S kan ibland ske i sådan omfattning att avsikten med den fulla delegeringen urholkas. Exempelvis återdelegerades år 2002 40 procent av landramen för Vietnam till Sida-S. För utkrävande av (samlad) ansvar och utanordning av avtalade medel är det i enskilda insatser formellt viktigt att beslut om dispositionsrätt är tydliga och kända av berörda aktörer. Beträffande det sistnämnda noterar Riksrevisionen att programhandläggaren för ett stort sektorstöd trodde att Sida-S hade dispositionsrätten medan den de facto fanns hos IUM.

Dispositionsrätter, avtalstider och belopp registreras i Sidas PLUS-system. Uppgifterna i detta system ligger till grund för sammanställningen av budgetmatrisen i landplanen. Den som har dispositionsrätten till en viss aktivitet bör alltså säkerställa att informationen i PLUS är korrekt och hålls – med tanke på att delegeringen ändras under beredningen – uppdaterad. Efter viss utbildning får Sidaanställd behörighet att föra in uppgifter i PLUS. Riksrevisionen hänvisar till avsnitt 3.6.5 om brister i de data som finns i PLUS.

Riksrevisionen noterar att Sida-S förlängde en pågående insats i Kenya med ett år och 28 mnkr i PLUS utan att IUM var medveten om detta. Vare sig IUM i Nairobi eller Sida-S kunde redovisa beslutsunderlag eller förklaring till hur en avdelning vid Sida-S som inte hade dispositionsrätten ändå självständigt registrerat nämnda uppgifter. (För ytterligare information se bilaga 3 om iakttagelser avseende insatser.)

⁵⁵ SWAp: Sector Wide Approaches (=sektorprogramstöd).

Riksrevisionens iakttagelser angående registrering, kunskap om och överträdelse avseende dispositionsrätt kan i och för sig sägas röra enstaka händelser. Iakttagelserna speglar dock att det interna kontrollsystemet har brister. I det sistnämnda fallet lyckades inte den interna kontrollen förhindra att en substantiell förlängning av en insats genomfördes utan behörighet.

4.2.6 Den centrala projektkommittén

Insatser som är finansiellt större än 50 mnkr beslutas av Sida-S. Insatser av sådan storlek anser Sida-S vara så väsentliga att insatsen bör genomgå en särskild kvalitetskontroll i Sidas centrala projektkommitté (PK).

Projektkommitténs uppgift är att

- granska förslag om insatser över 50 mnkr om vilka Sidas generaldirektör eller regeringen⁵⁶ skall fatta beslut
- granska andra insatsförslag eller insatser under beredning som avdelning eller ambassad önskar råd om

Att PK, enligt andra punkten, kommer in i ett skede då insatsen bereds är ovanligt. Under åren 2000-2002 bedömde PK totalt 55 insatser. Två av dessa avsåg insatser under beredning.

PK tillämpar i sin bedömning sex kriterier som fokuserar insatsens sakliga innehåll:

- relevans,
- effektivitet,
- genomförbarhet,
- uthållighet,
- samarbetsformer med andra aktörer, inklusive ansvarsfördelning och procedurer för konsultationer och dialog,
- riskhantering

Normalt har insatser >50 mnkr passerat många resurskrävande möten och (konsult)studier innan de kommer till bedömning i Sidas centrala projektkommitté. En IUM med utvidgad delegering spelar här en starkt styrande roll och äger, inte minst beträffande en SWAp i hög grad tillsammans med mottagarland och andra givare beredningsprocessen. Det skall mycket till för att PK skall landa i en så negativ bedömning att den helt avstyrker insatsen och därmed beslutar att riva upp de preliminära överenskommelser som träffats på IUM-nivå.

Följande kommentar från PK angående en insats i Malawi illustrerar detta förhållande: "Förslaget har svagheter, men med hänsyn till beredningens förutsättningar, med vissa åtaganden redan gjorda, och problemen för Malawi

⁵⁶ Detta bottnar i ett villkor i regleringsbrevet för Sida. Sida får inte utan regeringens medgivande fatta beslut om insatser större än 50 mnkr om insatsen inte överensstämmer med landstrategin.

vid avslag eller ny beredning vill inte PK avstyrka att beslut fattas om insatsen”⁵⁷.

När ett väl genomarbetat och framförhandlat insats-PM kommer till Sidas centrala projektkommitté framstår sakfrågan enligt Riksrevisionens iakttagelser i allt väsentligt som avgjord. Den centrala projektkommittén kan avstyrka insatsen men i de flesta fall leder diskussionen fram till ett tillstyrkande, dock ibland med krav på vissa kompletteringar och förtydliganden. Nedanstående statistik belyser detta.

Under 1998 behandlades 17 och under 1999 16 förslag till insatser. En insats återremitterades under dessa två år för vidare beredning. Följande tabell sammanfattar statistiken för åren 2000-2002.

Tabell 1: Antal insatser som bedömts av Sidas centrala projektkommitté 2000-2003

| Bedömning | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Godkända utan återremittering | 16 | 18 | 18 | 16 |
| Återremitterade för vidare beredning eller avstyrkta | 1 ⁵⁸ | 1 ⁵⁹ | 1 ⁶⁰ | 4 ⁶¹ |
| Summa beslutade av gd | 17 | 19 | 19 | 18 |

Handläggare inom Sida har i intervjuer och i skrift⁶² satt i fråga den roll som projektkommittén kan spela när den bedömer PM för insatser större än 50 mnkr och som avser sektorprogramstöd. Sida är i dessa fall vanligen endast en part i ett stort mångårigt åtagande. Det finns ingen delkomponent i sektorprogramstödet som kan identifieras som ”Sidas del” och där PK skulle kunna diskutera styrfrågor och risker för just Sidas engagemang.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang är väsentliga frågor i beredningen av stora insatser dels *när* PK skall komma in i processen, dels *vad* PK skall bedöma för att utöva relevant kontroll och styrning.

PK:s formella roll är i snäv mening att tillstyrka eller avstyrka stora insatser i ett sent skede av beredningen. När Sida går in som en part i ett stort, långsiktigt åtagande i ett sektorprogramstöd, som i allt väsentligt beretts av mottagarland, andra givare och IUM, skulle ett sent negativt gd-beslut på PK:s inrådan sannolikt uppfattas som en obstruktion för mottagarland och andra givare.

⁵⁷ Sida, Årsrapport 2000 från Projektkommittén.

⁵⁸ Detta avsåg stöd till hälsosektorn i Kenya. Förslaget återremitterades 5 maj och tillstyrktes 20 juni. Denna insats kommenterar RiR närmare i bilaga 8.

⁵⁹ Förslaget till insats i energisektorn i Tanzania avstyrktes.

⁶⁰ Förslaget återremitterades, modifierades och tillstyrktes.

⁶¹ Av de fyra som återremitterades godkändes två efter modifieringar under 2003.

⁶² Protokoll 2003-01-16 från projektkommitténs möte om Sektorprogramstöd till utbildning i Tanzania 2003-2006, 13 december 2002.

PK har också uppgiften att fungera som kvalitetssäkrare. I syfte att konstruktivt utöva denna roll blir frågan när det är optimalt i beredningsprocessen – inte för tidigt och inte för sent – för PK att ge sina styrsignaler för att främja Sidas strategiska ståndpunkter, bedöma risker och ange indikatorer och rāmärken för IUM:s fortsatta beredning. Vilka villkor – för att exempelvis avbryta stödet – skall exempelvis Sida ställa i avtalet om insatsen? Problemet blir att formulera en strategi för beredningen av stora insatser där tidpunkt och roll för PK bedöms utifrån karaktären på respektive insats.

4.2.7 *Insatser mindre än 50 mnkr*

Regionavdelningschefen vid Sida-S beslutar om när en insats – oavsett föreslagen insatsstorlek – för första gången skall inkluderas i landplanen. Riksrevisionen har uppfattat att Sidas regelverk ger ambassader med utvidgad delegering mandat att processa vidare insatser < 50 mnkr som tagits in i landplanen fram till status *Agreed*. De intervjusvar Sida fått vid besöken på utlandsmyndigheterna har också givit det bestämda intrycket att Sidas regelverk tolkas på detta sätt. (Fältkommentar: "Vad är det annars för mening med delegeringen om vi inom IUM inte själva kan driva insatser < 50 mnkr i landplanen till genomförande efter dialog med mottagarlandet utan först måste ha godkännande från Sida-S?")

Sett i ett styrperspektiv är det viktigt att så tidigt som möjligt bedöma vilka konsekvenser ett förslag får. Sida-S skall här bland annat bedöma om den framtida insatsen passar den önskade profilen för IUM:s insatsportfölj, där ett av målen är att uppnå en samlad kostnadseffektiv insatsförvaltning.

En föreslagen insats som omfattar mindre än 50 mnkr kan i den fortsatta beredningen på IUM-nivå innebära ett långvarigt engagemang i en sektor. Det vill säga – om Sida-S accepterar insatsen i landplanen – vilka konsekvenser kommer insatsen i förlängningen att få i form av nya insatser, förlängningar osv.? Risken finns att mindre insatser växer till ett betydligt mer omfattande åtagande i termer av volym och förvaltningskapacitet, vilket kan tränga ut mer angelägna insatser. Regionchefens beslut att inkludera mindre insatser som förberetts av IUM och ge dem beteckningen "I" i landplanen kan alltså få strategisk betydelse för insatsportföljens sammansättning och IUM:s resursanvändning under avsevärd tid.

En illustration till ovanstående är att antalet avtal och insatser ökade kraftigt för IUM i Tanzania under perioden efter utvidgad delegering utan att totalt utfall förändrades nämnvärt⁶³. Samma tendens rapporterades från övriga två ambassader som ingick i försöksverksamheten. Ambassaden i Tanzania förklarade detta delvis med att man under arbetet med landstrate-

⁶³ Sida, Erfarenheter från full delegering till ambassaden i Tanzania, PM 2002-08-22.

gin (för 2000-2005) inte kunde ingå långa avtal utan fick förlänga avtal i omgångar.

Vidare kom användningen av fonder för programutveckling och strategisk utveckling att bli reaktiv (i förhållande till externa initiativ) med följd att 107 nya insatser tillkom under januari 2000-juni 2002. För att bromsa utvecklingen stängde ambassaden tillfälligt den strategiska utvecklingsfonden. I landstrategin för Tanzania anges att insatsportföljen skall koncentreras. Samtidigt framstår IUM:s ambitionsnivå i termer av insatsproduktion som mycket hög. I Sidas interna utredning om erfarenheterna av utvidgad delegering ställs därför frågan: Kan region- och ämnesavdelningar utgöra ett stöd i att säga nej till insatser?

4.3 Mottagarlandet och insatsberedning

4.3.1 *Inledning*

Analysen ovan kan betecknas som snäv i så motto att den är Sida-centrerad och inte nämner mottagarländernas inflytande på landplan och insatsgenerering. Riksrevisionen är väl medvetet om att insatser är till för mottagarlandets behov. Samtidigt skall insatserna också handläggas kostnadseffektivt inom Sida. Sidas strävan att rationalisera insatsportföljen är mer eller mindre möjlig beroende på mottagarlandets utvecklingspolitik, dess administrativa kapacitet och sätt att föra dialogen med andra givare och Sida.

Sidas fältvision att minska transaktionskostnader påverkas i hög grad av samarbetsparternas konkreta framställningar om biståndsinsatser. Exempelvis, i de länder som Riksrevisionen besökt i samband med denna granskning har förutsättningarna för ett mindre ändamålsbundet samarbete framstått som större i Uganda och Tanzania än i Kenya och Vietnam. I följande avsnitt kommer Riksrevisionen att närmare diskutera hur IUM förhållit sig till mottagaren i dialog och konkreta insatser.

4.3.2 *IUM och mottagarlandet*

Länken mellan Sida-S och samarbetslandet

I detta avsnitt fokuserar Riksrevisionen på IUM:s verksamhet och dess relationer till samarbetslandet samt andra givare i biståndsproduktionen. Utifrån Riksrevisionens iakttagelser avseende IUM:s arbete med landstrategin, landplan och insatsberedning diskuteras strategiska och operativa frågor.

Med samarbetslandet ovan skall inte bara förstås mottagarlandets politiska ledningsorgan, statliga och kommunala förvaltning. I detta inkluderas även det så kallade civila samhället, det vill säga privata företag och frivilliga organisationer (NGO:s). En IUM relaterar sig i utvecklingssamarbetet på

många nivåer och samverkar med olika typer av organisationer i mottagarlandet. Mottagarlandets finansministerium är normalt Sidas formellt utsedda partner i utvecklingssamarbetet. Det är finansministeriet som undertecknar samarbetsavtalen.

Låt oss inledningsvis också notera ett faktum som inte bör glömmas bort när man analyserar IUM:s inflytande på beslutsprocesser i biståndet. All kommunikation som Sida-S vill ha med mottagarlandets förvaltning går normalt via IUM. Denna förmedlarroll i Sidas samlade dialog med mottagarlandet ger IUM möjligheter till initiativ till och tolkning av budskap i informationsflödet visavi Sida-S. Av betydelse är också att IUM förbereder program och dagordningar för möten när representanter från Sida-S och UD gör fältbesök och deltar i programöverläggningar. IUM, inte minst en fullt delegerad sådan, har stort inflytande på informationsinhämtningen från mottagarlandet till Sida-S och andra svenska aktörer.

4.3.3 *Mottagarlandets och andra givares påverkan*

Under 1970-talet framhöll Sida med kraft principen om *mottagarorienterat bistånd*. Mottagarens behov skulle *styra* det svenska biståndet. Denna hållning framkom bl.a. i dåvarande SIDA:s svar på Riksrevisionsverkets revisionsrapporter⁶⁴. Riksrevisionsverket betonade i stället *att bidra till utvecklingseffekter*, såsom de kom till uttryck i de svenska biståndspolitiska målen, skulle vara överordnade handlingsprincipen om mottagarorientering i Sidas verksamhet.

I dag betonar Sida snarare att utvecklingssamarbetet är ett partnerskap som syftar till att förbättra förutsättningarna för fattigdomsbekämpning. Parterna är inte lika starka och relationen syftar till att Sida skall stärka sin motpart som samtidigt är en medpart. Sidas bistånd avser inte att vara resultatet av en reflex på mottagarens behovsbaserade krav utan styrningen uppstår i en dialog där båda parter ger och tar. I idealfallet förs dialogen om att minska fattigdomen i mottagarlandet utifrån en gemensam värdegrund. Det senare innebär bland annat en gemensam syn på samhällsstyrning och att mottagarlandets utvecklingsprioriteringar grundar sig på demokratiska processer. Rättighetsinriktade biståndsinsatser har ökat och Sida för i dialogen numera fram kritik mot förslag till lagstiftning som anses hota demokratiska fri- och rättigheter⁶⁵.

I framför allt starkt biståndsberoende länder har givarsamfundet sökt samordna biståndet under ledning av den mottagande partnern. Samordningen sker främst inom ramen för budgetstöd och sektorprogramstöd.

⁶⁴ Sida i Tanzania (1972:24) och Analys av Sida (1972:18).

⁶⁵ Se exempelvis Agreed Minutes från Midterm Review av utvecklingssamarbetet med Tanzania, 2002-11-06, och Agreed Minutes från Kenya/Sweden Annual Consultations 24 maj 2000.

Biståndet innebär här ett allmänt stöd till landets utvecklingsbudget respektive utvecklingsplanen för en viss sektor. Ändamålsbindningen till precis definierade (projekt)aktiviteter upphör. Uppföljning och resultatmätning sker mot övergripande mål och indikatorer för det policyområde som får stöd.

Budgetstödet ges normalt på basis av ett dokument som uttrycker en strategi för fattigdomsminskning (PRSP - Poverty Reduction Strategy Paper). Detta dokument styr en process som samordnas av Världsbanken. Dokumentet betecknar dels det allmänna syftet att minska fattigdom, dels systemet att med återkommande uppföljningar av de offentliga utgifterna (PER - Public Expenditure Reviews) följa att budgetens genomförande står i samklang med fattigdomsmålet. I många länder styr PRSP-processen övergripande genom sitt ramverk hur Sida, andra givare och mottagarlandet samverkar med varandra.

Ovanstående speglar väsentliga dimensioner i den arbetsmiljö som IUM har att verka i. Sammanfattningsvis kan det sägas att biståndet blivit mer "politiskt". Det utgör ett långsiktigt åtagande att vara med om att förbättra förutsättningarna för att i partnerskap bygga ett land. Detta ställer förändrade krav på Sida avseende politisk och makroekonomisk analys liksom teknisk och social kompetens att verka katalytiskt i sektorprogramstöd som involverar mottagarlandet och flera andra givare.

Förskjutningen från projektstöd till programstöd innebär också att IUM förväntas i mindre grad involvera sig i själva genomförandet av de aktiviteter som stödet finansierar. Mottagarlandet bör ha hela ansvaret för att genomföra insatserna. Landet kan i högre grad äga insatser som det självt utvecklat strategin för, initierat och sedan genomför. Ägarskapet, landets eget engagerade åtagande, betraktas som mycket väsentligt för insatsers hållbarhet och möjligheterna för landet att på sikt stärka sina institutioner och bli mindre biståndsberoende. Samtidigt finns det en spänning mellan givarnas strävan att öka mottagarens ägarskap och de många villkor som givarna ställer upp, bl.a. i form av indikatorer, tidsgränser m.m. som måste uppfyllas för fortsatt gåvobistånd och/eller lån.

4.3.4 *Mottagarlandets policy*

Det finns anledning att peka på några aspekter av styrning från mottagarlandet som IUM har att förhålla sig till.

Mottagarlandet har ett avgörande inflytande på hur biståndsmedel kommer att förvaltas i praktiken. Landet självt genomför insatserna i projekt i allmänhet och i programstödet i synnerhet. Givarna styr snarast i kraft av sina finansiella resurser i beslut om initiering och eventuell förlängning av projekt/program samt genom att ställa villkor.

Mottagarlandets möjligheter till styrning ligger inte minst i att det kan besluta att omfördela sina egna skattemedel för andra ändamål än de som

får finansiellt tillskott från biståndsgivare. För såväl projekt-, sektor- som budgetstöd kan man på grund av biståndets ersättningseffekter inte säkert veta om det svenska biståndet stöder de verksamheter som det enligt avtal avses stödja. Det beror på att svenskt bistånd till ett visst ändamål ger mottagarlandet möjligheter att utnyttja de egna icke öronmärkta resurserna för andra ändamål. Frågan är då om den användningen är i samklang med svenska biståndspolitiska mål. Svaret på den frågan – om vad sluteffekten eller resultatet av det svenskstödda projektet, sektorprogrammet eller öronmärkta budgetstödet egentligen blev – måste, med ovanstående resonemang, sökas i en allmän värdering av mottagarlandets utvecklingspolitik.

Det ovan nämnda bör inte tolkas som att Sidas agerande i dialogen och avtalen med mottagarländer skulle vara helt utan effekt. Åtminstone på kort sikt spelar sannolikt det svenska biståndets storlek, Sidas medverkan i planering och genomförande, ändamålsbindningar och policykrav en roll för vilka verksamheter och investeringar som kommer till stånd i mottagarlandet.

Det finns vidare mottagarländer som i suveränitetens och ägarskapets anda deklarerat vilka principer som de anser skall gälla för samarbetsrelationen med givarna. Ett exempel är Uganda. Dess finansministerium presenterade i oktober 2002 ett dokument för hur detta mottagarland vill samverka med givarna⁶⁶. Det är av intresse att lyfta fram vissa principer som har direkt bäring på svenskt bistånd och IUM:s agerande.

Ugandas principer för partnerskap

Uganda har formulerat en plan för fattigdomsminskning som givarna inbjuds att finansiera: *The Poverty Eradication Action Plan (PEAP)*. Finansministeriet anger under rubriken Generella principer att det inte accepterar att givare använder sin finansiella styrka för att påverka Ugandas utvecklingspolitik. Givarna har rätt att ge synpunkter på Ugandas statsbudget. Synpunkter bör framföras kollektivt då budgeten diskuteras i samband med seminarier och sektormöten. *Men, ”givarna skall inte försöka påverka budgetallokeringar genom att använda sitt bistånd som en hävstång”.*

Vidare rangordnar dokumentet olika biståndsformer på följande sätt:

- Allmänt budgetstöd
- Budgetstöd som öronmärkts till Ugandas aktionsfond mot fattigdom
- Sektorprogramstöd (också kallat *basket funding*)
- Projektstöd

Det från Ugandas synpunkt näst bästa alternativet bland biståndsformerna, *Poverty Action Fund (PAF)*, skyddas enligt regeringen från omallokeringar till ändamål som inte är relaterade till minskning av fattigdom. När

⁶⁶ Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Partnership Principles between Government of Uganda and its Development Partners. October 2002.

andra delar i statsbudgeten som inte har (direkt) fattigdomsfokus behöver tillskott, får inte biståndsmedlen i PAF användas.

Sektorprogramstöd accepteras om det baseras på en ömsesidig överenskommelse mellan finansministeriet och berört sektorministerium. Finansministeriet understryker att regeringen inte kan godta stöd till en sektor som medför att utgiftstaken för statsbudgeten i sin helhet överskrider. Av makroekonomiska skäl måste överskridanden inom en sektor i så fall leda till motsvarande sänkningar för en annan sektor.

Ugandas policy för givarna understryker att alla former av bistånd måste ingå i landets statsbudget. Detta gäller även projektstöd. Om extern finansiering av projekt överstiger budget måste landets egna utbetalningar minskas i motsvarande grad.

Ugandas finansministerium vill vidare att givare skall koncentrera sig på de sektorer där de har komparativa fördelar och ingå i etablerade (ämnes)-grupper för givarsamordning. Givarna bör kommunicera med regeringen (finansministeriet) genom en företrädare (*lead donor*). Givarna bör inte försöka påverka sektorministerierna till utbetalningar som spräcker utgiftstak eller förändrar gjorda prioriteringar med hänvisning till att de finansierar projekt eller program. Landets rapportering av utvecklingsaktiviteterna bör förbättras så att givarna i större utsträckning kan använda den och inte begära separata, speciella rapporter för just sitt stöd.

Ett av syftena med ovanstående principer är att minska transaktionskostnader för både Uganda och givarna. Det bör noteras att finansministeriet inte anser det bevisat att erfarenheterna från sektorprogramstöd medfört minskade transaktionskostnader för mottagaren, förstärkt lokal kapacitet och servicenivå i mottagarens förvaltning i den grad som förväntats.

Bilaterala genomgångar av utvecklingssamarbetet bör ersättas av gemensamma sådana för berörda givare och koordineras med landets budgetprocess. Sektorgenomgångar skall vara det tillfälle då alla parter samlat bedömer policy, strategi, utfall och kapacitetsbehov.

Det bör noteras att Ugandas regering med besvikelse har konstaterat att många givare på papperet accepterat principerna för PEAP men i praktiken inte följer dem. Givarna vill fortfarande ofta använda speciella finansieringskanaler och kräver givarspecifika rapportrutiner.

Tanzania, Indien och Vietnam

Den tanzaniska regeringen har uttryckt en liknande hållning i synen på samverkan med givarsamfundet. Både givare och mottagare ses som ansvariga för biståndsmedlens användning. Samarbetsformerna för givare och mottag-

are måste harmonieras så att transaktionskostnaderna minskar⁶⁷. Tanzanias finansministerium har också kritiserat givare som försökt etablera parallella system vid sidan av den statliga förvaltningen för att kanalisera biståndsmedel. Ett exempel var när den globala fonden för hiv/aids ville allokera medel direkt till ett speciellt konto i hälsoministeriet och därigenom "gå förbi" finansministeriet⁶⁸. Tanzania, Världsbanken och andra givare hade kommit överens om att givarmedel skulle kanaliseras via finansministeriet för registrering, utbetalning, uppföljning och rapportering i enlighet med lagar och förordningar i Tanzanias finansiella förvaltningssystem.

Medvetenheten om att utvecklingsarbetet medför kostnader för mottagaren har ökat bland Sveriges samarbetsländer. Indien har funnit att det svenska biståndet kostar mer än det smakar. Landet förväntas avböja fortsatt bilateralt svenskt bistånd med hänvisning till att landets transaktionskostnader för det finansiellt relativt begränsade partnerskapet med Sida och andra mindre bilaterala givare är alltför stora. Givare med bistånd under 25 miljoner dollar (ca 205 mkr) per år berörs. Den indiska regeringen har rekommenderat Sida och andra mindre givare att i stället för stat till stat partnerskapet välja att samarbeta med lokala enskilda organisationer, universitet och näringslivets organisationer⁶⁹.

De tre länder – Uganda, Tanzania och Indien – som nämnts ovan kan sägas representera den syn på i vilken riktning många mottagarländer och större givare samfällt anser att partnerskapsrelationen bör utvecklas. Synsättet har bl.a. kommit till uttryck i en rapport från OECD⁷⁰.

Mottagarländerna är olika och det finns exempel på andra synsätt på hur samarbetet bör se ut och i praktiken blir. I Vietnam ser regering och förvaltning traditionellt utveckling främst i termer av konkreta projekt. Till exempel är det ännu för tidigt för bredare insatsformer som sektorprogramstöd. Varken mottagare eller givare är redo för detta.⁷¹ Följaktligen dominerar projekt utvecklingsarbetet mellan Vietnam och Sida. Budgetstöd har introducerats först på senare år och i begränsad omfattning.

Givare ställer inte sällan villkor i samband med upphandlingar. Företrädare för den vietnamesiska förvaltningen har kritiserat givarnas många olika krav som utesluter lokala statliga företag och bidragit till förseningar.

⁶⁷ Statemenet by Mr. P.M. Lyimo, Dep. Permanent Secretary Ministry of Finance at the Sweden Tanzania mid term review, 30 October, 2002.

⁶⁸ <http://irinnews.org/print.asp?ReportID=313353>. Hämtat 2003-05-24.

⁶⁹ Omvärlden nr 3/2003.

⁷⁰ OECD, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, DAC Guidelines and Reference Series, 2003.

⁷¹ Hanoi Medical University, Explanatory Report, Sector-Wide Approach to Health Care Support in Vietnam, Hanoi 12/2000.

Kenya

I Kenya har Sverige ansett att landets praktiska utvecklingspolitik och den omfattande korruptionen i statsförvaltningen varit hinder för programstöd. Budgetstöd har inte förekommit på många år. Landplanen innehåller utslutande projekt eller klart identifierbara aktiviteter inom sektorer som vägar, vatten, hälsa och jordbruk. Stödet till enskilda organisationer är relativt omfattande och avser främst mänskliga rättigheter och demokrati. I samband med årliga konsultationer har Sida markerat att det svenska stödet inte kan förväntas ändra karaktär såvida inte förbättringar inom Kenyas utvecklingspolitik och rättsväsende genomförs⁷². Utvecklingsdialogen med den kenyanska partnern kan sägas ha förts utifrån skilda värdegrunder. Denna skillnad kan ha minskat efter de förändringar som följde efter resultatet av det nationella flerpartivalet i Kenya i december 2002.

4.3.5 Mottagarens utvecklingspolitik avgörande för samarbetet

Förutsättningarna för utvecklingssamarbetet skiftar från land till land och över tid. Insatsportföljens sammansättning, andelen budgetstöd och deras relativa förändringar genom åren speglar i stort den grad av förtroende som parterna har för varandra i ett samarbete som siktar långt.

Det är här på sin plats att nämna de fall då biståndets styrning kan sägas bli strikt politisk. Tvära kast i biståndsrelationen är relativt sällsynta och grundar sig inte på Sidas beslut men väl på Sidas rapportering till den svenska regeringen. Kasten uppstår i samband med plötsliga politiska förändringar i mottagarlandet (exempelvis som fallet var i Chile och Zimbabwe), vilka rycker undan den gemensamma värdegrunden för samarbetet. Att besluta att avbryta samarbetet för utveckling eller väsentligt reducera dess omfattning är politiska beslut som fattas av den svenska regeringen, där biståndet är ett bland andra instrument för att markera den svenska ståndpunkten. Ett exempel är när det svenska biståndet drogs in efter det att Indien sprängt kärnvapen. Å andra sidan kan biståndet också användas för att markera en politisk vilja att söka skapa goda relationer till främmande makter.

I det långsiktiga samarbetet som syftar till minskat biståndsberoende, programstöd och ökat ägarskap för mottagarlandet är det enligt Sida nödvändigt med kompetens och kapacitet för att analysera mottagarlandets förvaltning. Detta för att Sida skall kunna bedöma och utforma biståndet så att dess effekter blir de avsedda. Enligt utrikesutskottets betänkande (2003/04:UU3) skall val av samarbetskanaler och samarbetsformer ske efter en bred analys av situationen i samarbetslandet. Vidare anför utskottet att

⁷² Introductory remarks by Lars Ekengren, Deputy Director General of Sida on the occasion of the Annual Consultations between Sweden and Kenya, 16th May, 2000.

Sverige i nära dialog med samarbetsländerna skall granska och följa upp i vilken mån fattigdomsanalyser görs och om de fattigas behov och intressen beaktas. Ett väsentligt objekt för Sidas bedömning av förutsättningarna för utvecklingsresultat och effekter blir därför innehållet och den relativa fördelningen i mottagarlandets statsbudget och hur statsbudgeten genomförs. Det är också angeläget att bedöma budgetprocessen och i vad mån mottagarlandets samtliga inkomster och utgifter med såväl intern som extern finansiering finns representerade i statens budget.

I det mellanstatliga samarbetet är mottagarlandets förvaltning den dominerande genomföraren av utvecklingsinsatser. I stort bestäms förutsättningarna för mottagarens förvaltning av de ramar som landets allmänna utvecklingspolitik ger. Dess system för styrning av centrala och kommunala organ, regelverk, finansiella system och tjänstemännens kompetens etc. bör Sida ha mycket ingående kunskap om för att kunna bedöma hur stort budget- och programstöd som mottagarlandets förvaltning rimligen kan bereda och effektivt förvalta.

Sådan kunskap är viktig i två avseenden.

Det ena är att bedöma landets politik i allmänhet och utvecklingspolitiken i synnerhet. Detta är närmast en uppgift för experter med kompetens i utvecklingspolitisk analys med fokus på fattigdom. Dylig kompetens finns inom både UD och Sida. Inom IUM är det vanligtvis den förste sekreteraren (utsänd från Utrikesdepartementet) och den Sida-utsände ekonomen som arbetar med sådana analyser. Förste sekreteraren arbetar med allmänpolitisk rapportering och ekonomen med utvecklingspolitisk analys.

Utvecklingssamarbetet är en del av svensk utrikespolitik. I samarbetet med länder där budget- och programstöd är framträdande blir en politisk analys en väsentlig del i bedömningen av biståndets förutsättningar men också en del i bedömningen av insatsers effekter, inte minst för de svenska prioriteringsområdena mänskliga rättigheter och demokrati. För länder med stort inslag av programbistånd (där biståndet är "politiskt"), men även för projektbestånd, är det väsentligt att kapacitet för nämnda analyser och biståndsplanering finns. Denna kapacitet minskade när de s.k. omvandlade ambassaderna⁷³ infördes. I flera fall drogs tjänsten som biståndsråd in. Denna tjänst ersattes på deltid av beskickningschefen. Chefen för dessa IUM kom dock i högre utsträckning än avsett att arbeta med UD-uppgifter (se avsnitt 5.5). Förste sekreteraren för politisk rapportering saknas vid de omvandlade ambassaderna. Detsamma kom att gälla för ekonomitjänsten vid flera av beskickningarna. I exempelvis Kampala fanns vid Riksrevisionens

⁷³ Som ett led i UD:s besparingsprogram har verksamhetsuppdraget vid följande ambassader kraftigt begränsats och den kvarblivande verksamheten utförs i stor utsträckning av Sidas utsända personal: Colombo, Dhaka, Kampala, Lusaka, Managua och Windhoek. Referens till UD/Planeringsstaben – ORG, Omvandling av myndigheter; Myndighetsprofiler efter omvandling, PM 2001-06-27. N.B. Ambassaden i Vientianne (Laos) har alltid varit omvandlad.

besök 2002 vare sig förste sekreterare eller avsikt att inrätta en ekonomitjänst. Sida beslöt dock 2003 att förstärka analyskapaciteten i Kampala och Colombo.

Det andra rör Sidas bedömningar av partnern i utvecklingssamarbetet. Den centrala frågan är: Vilken blir den faktiska utvecklingspolitiken för minskning av fattigdom när landets centrala och lokala förvaltning hanterar biståndsmedel och egna skatteinkomster?

Det finns exempel på att överenskommelsen mellan centralregering och givare inte omsätts i praktiken. En studie av Världsbanken i Uganda visade att endast 13 procent av de centrala anslagen (exklusive medel till lärarlöner) till skolorna på lokal nivå i verkligheten nådde fram. Anslagen användes av lokala tjänstemän för andra ändamål, i vissa fall för privata syften. Studien resulterade i att systemet för uppföljning av anslagen ändrades. Bland annat beslöt man att publicera överföringarna av medel från central till lokal nivå i massmedier. På så sätt blev det möjligt för medborgarna i berörda lokalsamhällen att lättare kontrollera att anslagen användes för avsett ändamål. Åtgärderna rapporteras ha lett till att 90 procent av anslagen nådde avsedda skolor⁷⁴.

4.3.6 *Finansministeriet har en central roll*

Partnerns finans- och sektorministerier samt kommunala organ är de främsta förvaltarna av biståndsmedlen i mottagarlandet. I strävan att öka programstöd och ägarskap, minska transaktionskostnader och samtidigt upprätthålla makroekonomisk balans har finansministeriet en styrande nyckelroll. Den ovan nämnda policyn för partnerskap från finansministeriet i Uganda speglar detta förhållande.

Ett sektorministerium kan ha utarbetat ett insatsförslag för avtal med Sida. Finansministeriet beslutar dock av politiska, ekonomiska eller andra skäl att inte skicka vidare framställan om stöd till Sida. Riksrevisionen kunde iakttä ett sådant exempel inom jordbruksområdet i Uganda.

Givarna och Världsbanken spelar en mycket tung roll i dialogen med finansministeriet avseende PER och PAF (Performance Assessment Framework). För att mottagarlandet i realiteten skall kunna utöva ledar- och ägarskap vid dylika uppföljningsmöten krävs tjänstemän av hög kvalitet med uppbackning från utredare med stor kompetens. Ett skifte från projekt till kraftigt ökat budgetstöd innebär en högre belastning på finansministeriet. Generellt minskar sannolikt transaktionskostnaderna för mottagarens förvaltning i och med makrostöd och SWAps men arbetsbördan koncentreras till just finansministeriet och andra centrala ministerier.

⁷⁴ OECD, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, 2003.

Följande citat från ett Sida-PM belyser nämnda förhållande: "Generellt lider uppföljningsprocessen för budgetstödet för fattigdomsminskning (PRBS – Poverty Reduction Budget Support) av samma svaghet som många andra processer i Tanzania, nämligen att den kräver tid och kapacitet från några få nyckelpersoner, framför allt i finansministeriet."⁷⁵

För att fattigdomsstrategierna (PRS) i praktiken skall bli meningsfulla måste finansministeriet kunna samordna fattigdomsbekämpningen genom statsbudgeten och disciplinera fackministerier och förvaltningar på central och lokal nivå att följa strategin. En undersökning har här funnit stora brister i sju afrikanska mottagarländer (Benin, Kenya, Malawi, Mali, Rwanda, Tanzania, Mocambique)⁷⁶. Trots gjorda förändringar i nämnda länder krävs fortfarande genomgripande reformer av budgetprocessen, räkenskaper och ledningssystem för att effektivt genomföra fattigdomsstrategin inom förvaltningarna. Undersökningen menar också att PRSP inte lett till förväntade förändringar i relationerna mellan givarsamfundet och utvecklingsländerna. Studien drar slutsatsen att direkt stöd till statsbudgeten ger större möjligheter till att utveckla ländernas ägarskap och egen kapacitet men ökar riskerna för korruption och ineffektivitet.

Diskussionerna mellan givare och mottagare om att rätt utforma biståndet för utveckling kräver korrekta ekonomiska data. Enligt Sida litar man på de kontroller för validitet och reliabilitet av kvaliteten i makroekonomiska data som genomförs av Världsbanken och Internationella valutafonden (IMF) och som ligger till underlag vid genomgångarna för MTEF och PER.

4.3.7 Grundläggande förutsättningar för förenkling och harmonisering av samarbetsformer

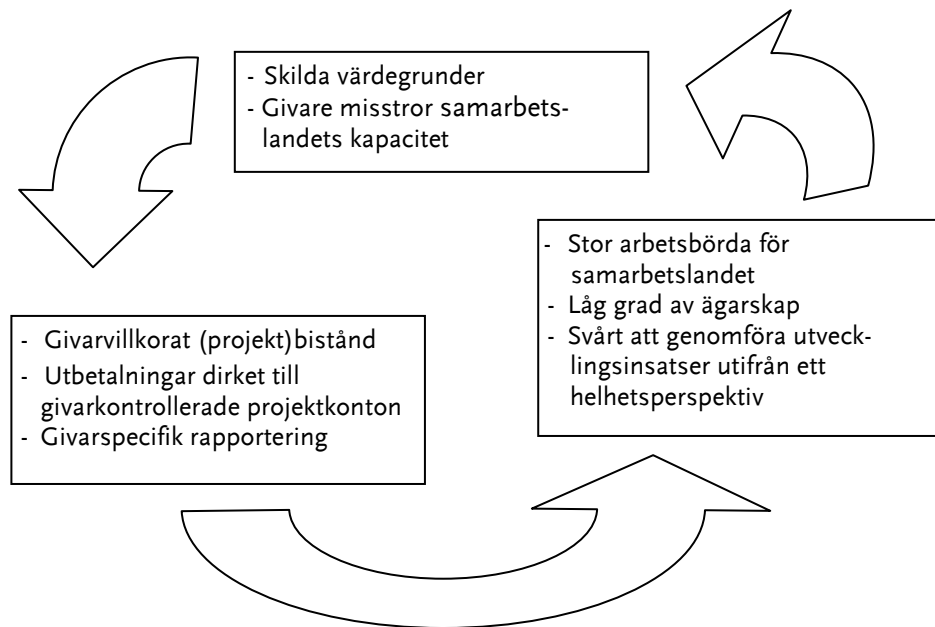
Såsom framgått av bland annat Ugandas principer för partnerskap strävar givare och mottagare att harmonisera procedurer och förenkla samarbetsformer. Det finns avslutningsvis anledning att beröra grundläggande förutsättningar för detta. Ambitionen att minska fattigdom och reducera transaktionskostnader i partnerskapet vilar på tre grundläggande förutsättelser:

- Gemensam värdegrund hos mottagare och givare
- Kapacitet hos mottagaren
- Tillit hos givare för mottagarens kapacitet (och möjligheter att utveckla den)

⁷⁵ Citat från "Stöd till ekonomiska reformer för 2003 – Tanzania. Reviderat utkast, Sida 02-11-07.

⁷⁶ ODI, Study by D. Booth et al, Artikel i Development Policy Review, 2003, 21 (2).

Om dessa tre faktorer inte föreligger uppstår lätt en ond cirkel.



I denna cirkelgång är både mottagarens och givarens transaktionskostnader höga och utvecklingspolitiken saknar i praktiken helhetsperspektiv med låg effektivitet som följd.

Nyckeln till att bryta den onda cirkeln ligger – förutsatt att värdegrunden är gemensam – främst i att utveckla mottagarens institutionella kapacitet och ägarskap samtidigt som inslaget av givarkoordinerat programstöd ökar och därigenom minskar arbetsbördan för mottagaren. Mot de långsiktiga vinsterna med programstöd kan ställas de ökade riskerna för ineffektivitet och korruption i mottagarens förvaltning som den minskade givarkontrollen kan medföra.

Sveriges syn på utvecklingssamarbetet med Tanzania är exempel på sistnämnda förhållningssätt. Vid ett möte mellan företrädare för den tanzaniska regeringen och den svenske biståndsministern i maj 2003 kommenterade den senare att Sverige vill öka andelen långsiktigt budgetstöd och därigenom reducera transaktionskostnader samt främja förutsägbarhet och nationellt ägarskap i samarbetet med Tanzania.

Världsbanken försåg i maj 2003 Tanzania med en kredit för fattigdomsminskning. Bankens chef för Tanzaniafrågor yttrade följande ord, som kan sägas symbolisera en "god cirkel": The programmes approved represent concrete evidence of the World Bank and other development partners, under

government leadership, working together in mutual trust towards the common goal of poverty reduction”⁷⁷.

Ett exempel på misstro till mottagarens förvaltning kan representeras av följande kommentar om korruption i Uganda. Den nederländske ambassadören i Uganda läste som representant för givarsamfundet upp ett uttalande vid den årliga givarkonferensen. Enligt uttalandet är den allmänna uppfattningen att korruptionen är allomfattande, institutionaliserad och ökande. ”Large scale corruption and embezzlement at the top, which is carried out with impunity, has worked to encourage the proliferation of administrative corruption at the grassroots. It is becoming increasingly difficult for us, as donors, to explain this to our taxpayers at home who currently provide just under half of the government of Uganda budget”. Ugandas premiärminister tillbakavisade påståendena om utbredd korruption. De som hävdade att anslag missbrukats borde framlägga bevis för sina anklagelser⁷⁸.

Ovanstående belyser det dilemma som utgör en väsentlig del i IUM:s arbetsmiljö. De illustrerar att IUM måste anpassa sig till att utvecklingsprocesser i mottagarländerna inte är rätlinjiga, bakslagen snarare regel än undantag. Det krävs ingående analyser av lokala förutsättningar för att Sida skall agera strategiskt effektivt i förhållande till sina partners. Det grundläggande dilemma i strävan att minska fattigdomen är att biståndet behövs mest där förutsättningarna ofta är sämst. Att med utvecklingssamarbete förändra dessa förutsättningar är en långsiktig utmaning med avgörande strategiska frågor för Sidas förvaltning av en växande biståndsvolym.

4.4 Fältvisionen och IUM:s samarbetsformer

4.4.1 Fältvisionen

Sidas sätt att strategiskt förhålla sig till utvecklingen på området kommer till uttryck i myndighetens fältvision. Enligt denna skall *hela* Sida arbeta på ett fältorienterat sätt, oavsett var delarna av organisationen är geografiskt placerade. Sidas fältvision är för övrigt inte en utredning om utan ett handlingsprogram för att genomföra en tyngdpunktsförskjutning inom Sidas hela organisation. Fältvisionen startade 2002. Dess första fas förväntas vara genomförd 2004. Den inkluderar utvidgad delegering till IUM. Den senare startade redan 1999 med försöksverksamhet för IUM i Tanzania, Nicaragua och Vietnam. Denna typ av delegering infördes senare vid IUM i Mocambique och Sydafrika och planeras 2004 omfatta 15 IUM.

⁷⁷ IRIN Africa English reports, 5/30/2003

⁷⁸ IRIN Africa English reports, 5/15/2003

Enligt Sida är tanken bakom en allmän fältorienterad rollfördelning att effektiviteten i biståndet ökar om beredning och uppföljning av biståndet sker i nära kontakt och samarbete med mottagarlandets representanter. Sådant samarbete och ingående kunskap om mottagarlandet kommer lättare till stånd om Sidas tjänstemän arbetar i fältorganisationen. Fattigdom är mångdimensionell och situationsspecifik. Att effektivt bekämpa fattigdom kräver, enligt Sida, en mycket ingående kunskap om lokala förhållanden.

Sida vill fungera som en engagerad mäklare⁷⁹. I förhållande till mottagarlandet bör Sida vara instrumentellt i beredningen av insatser men under själva genomförandet snarare ha rollen som rådgivare i policyfrågor. Denna ansats ställer stora krav på IUM:s förmåga att inhämta kunskap om och analysera lokala förutsättningar.

Sida betonar behovet av att utgå från ingående kunskap om lokala förutsättningar. Som en konsekvens av detta avser Sida att flytta kvalificerad analys-, genomförande- och uppföljningskapacitet från Sidas huvudkontor i Stockholm till kontoren i samarbetsländerna. Detta förväntas stödja övergången till bredare och kostnadseffektiva samarbetsformer, sektorprogramstöd och budgetstöd. Att det är nödvändigt med kunskap om lokala förutsättningar och en decentraliserad organisation understyrks även i utrikesutskottets betänkande (2003/04:UU3). Utskottet konstaterar att Sverige har ambassader eller fältkontor i de flesta länder med vilka det finns ett betydande utvecklingssamarbete. Utskottet anför vidare att alltfler uppgifter och beslut under senare år har delegerats och att en stor del av planering, analys, genomförande och uppföljning sker vid ambassaderna. Utskottet menar att en ökad fältorientering har blivit allt angelägnare i takt med att partnerländernas eget ansvar och ägarskap över den egna utvecklingen har ökat.

Fältvisionen avser att flytta resurser från hemmamyndigheten till IUM. Riksrevisionen vill understryka att denna tänkta resurskantring bör bedömas i ljuset av den nytta som den i praktiken kan avkasta. Som tidigare framförts är det också väsentligt att med en bättre ekonomisk styrning och uppföljning säkerställa att fältvisionen avkastar de effektivitetsvinster som eftersträvas. Riksrevisionen hänvisar här till avsnitt 3.8 som visar att kostnaden per utbetald biståndskrona ökat vid IUM.

I de följande avsnitten redovisas iakttagelser från besök vid IUM som gäller genomförandet av fältvisionen.

4.4.2 *Fältvisionen och biståndsformer*

Sida vill minska andelen projekt och övergå till de bredare samarbetsformerna sektorprogramstöd och budgetstöd.

⁷⁹ Uttrycket är hämtat från Sidas strategiska plan 2001-2003. PM 2000-12-21.

Trots nämnda ambitioner att rationalisera insatsportföljerna har samspillet mellan mottagare och Sida i de länder som besökts i denna granskning resulterat i landplaner som till antalet och volymen domineras av projekt, som i sin tur sannolikt leder till höga transaktionskostnader. Även för Sida i sin helhet är bilden för fördelningen mellan projekt och olika former av programstöd densamma⁸⁰.

Bland de länder som Riksrevisionen besökt är det endast stödet till hälsosektorn i Uganda och undervisningssektorn i Tanzania som utan tvekan kan betecknas som sektorprogramstöd. I dessa sitter mottagaren i förarsätet för ett generellt (budget)stöd till sektorn, och givarsamordningen är långtgående. Övrigt "sektorstöd" har snarare karaktären av ett antal klart avgränsade projekt inom en och samma sektor.

Följande faktorer i IUM:s omvärld gör det svårare att uppnå de ambitioner som fältvisionen och Sidas strategiska prioriteringar syftar till:

- att mottagarlandet i stor utsträckning efterfrågar projektbistånd. Vietnam är här ett framträdande exempel,
- att Sida/UD (med stöd av Världsbanken och IMF:s analyser) bedömer att landet inte kan/vill hantera budgetstöd så att det effektivt bekämpar fattigdom (på grund av korruption, svag förvaltning, statsbudget som ej fokuserar fattiga som målgrupp etc),
- att mottagarlandets administration inte utvecklat styrmedel och indikatorer som gör det möjligt att följa genomförandet av sektorprogramstöd med rimlig precision.

Samtidigt finns Sidainterna faktorer som bromsar övergång från projekt till programstöd. Som exempel på detta kan nämnas följande.

I enlighet med svensk biståndspolitik är Sidas stöd till enskilda organisationer omfattande. Detta stöd administreras som regel av Sidas avdelning för enskilda organisationer och humanitärt bistånd (SEKA). SEKA har ramavtal med ett antal svenska organisationer som samarbetar med partnerorganisationer i mottagarländerna. Dessutom har IUM också direkta avtal med lokala enskilda organisationer⁸¹. Detta stöd består med nödvändighet av mindre insatser och har visat sig relativt arbetskrävande sett i relation till insatsernas storlek.

Utifrån svensk policy förordar Sida insatser för mänskliga rättigheter/demokrati och kultur. Denna typ av insatser är svåra att förena med stor volym och långsiktighet. Sida godtar och bereder framställningar om små, administrativt arbetskrävande insatser för att aktivitetsnivån inom MR/demokrati generellt skall höjas inom denna prioritetssektor för svenskt bistånd. Enligt en programhandläggare tog exempelvis stödet till tre små

⁸⁰ Se bl.a. RRV 2002:17, Förvaltningen av Sveriges externa relationer, s 121.

⁸¹ Exempel är Barbro Johanson Model Girl's Secondary School i Tanzania.

NGO:s inom MR/demokrati lika mycket tid som handläggningen av det stora stödet till hälsosektorn i mottagarlandet.

Det tycks vidare finnas en relativt utbredd arbetskultur hos Sidas handläggare både i fält och i hemmamyndigheten, som innebär att det är mycket mer engagerande att främja och bereda nya projekt i dialog med mottagarlandets sektorrepresentanter än att bereda sektor- och budgetstöd. Väl måldefinierade projekt med större möjligheter till personligt deltagande och aktiva roller i anslutning till genomförande, styrnings- och uppföljningsmöten engagerar biståndshandläggaren mer än det omständliga arbetet att bereda ett givarsamordnat sektorprogramstöd eller att noggrant dokumentera finansiell insatsuppföljning och föra projektakter enligt Sidas regelverk.⁸²

Intervjusvar i Riksrevisionens granskning och de brister som påpekats i revisionsPM från RRV:s årliga revision belyser denna kultur inom Sida. ”Detta samarbete är krångligt”, sade en programhandläggare om sektorprogramstöd. Genomgångarna av ett sektorprogramstöd begränsar sig till en eller två tillfällen per år och består av formella, stora möten i huvudstaden där Sidas programhandläggare ofta är en generalist bland många högre tjänstemän från sektorministeriet, experter och konsulter.

Sektorprogramstöd med givarsamordning är lättare att etablera i vissa sektorer än andra. Hittillsvarande erfarenheter visar att SWAps har främst förhandlats fram i sociala sektorer som undervisning och hälsa. Dessa sektorer domineras av den offentliga sektorn och har nationell räckvidd. Andra sektorer som i dag är föremål för sektorprogramstöd är jordbruk och förvaltning.

Nämnda generella faktorer påverkar förutsättningarna för Sida att öka andelen programstöd. Därutöver vill Riksrevisionen lyfta fram följande akttagelser, som ytterligare belyser de konkreta problem och situationer i biståndet som påverkar möjligheterna för programstöd.

4.4.3 *Om mottagarens kapacitet att utarbeta framställan är bristfällig, vad gör Sida/IUM?*

Brister i kapacitet hos mottagarlandet kan medföra att Sida känner sig manat att ta på sig roller i förberedelser och genomförande av insatsen, som är tveksamma enligt Sidas policy om att främja ägarskap (se bilaga 3 om iakttagelser avseende insatser). Väl underbyggda framställningar om

⁸² Denna aspekt utvecklas i Sida/UTV 02/33: Supporting Ownership: A Study of Swedish Development Cooperation Programmes in Kenya, Tanzania and Uganda SOAS, University of London. I denna utvärdering beskrivs Sidas personal vid hemmamyndigheten och i fält som experter på projekt med begränsade färdigheter och erfarenheter i att utveckla programstöd. Den senare stödformen anser utredarna ger bättre förutsättningar för att befordra ägarskap hos mottagaren. I Sidas svar på utredningen framgår att Sida instämmer i detta, åtminstone i teorin, men att ägarskap kan främjas på olika sätt i både projektstöd, sektorprogramstöd och budgetstöd. Sida försöker förstärka kompetensen i ägarskapsfrågor genom utbildning i systemanalys och dialogträning.

stöd för projekt och sektorprogram som självständigt producerats av mottagarlandet och utan vidare utredningar kan godkännas av Sida är enligt Riksrevisionens iakttagelser sällsynta.

I de fall mottagarlandet lämnar en svagt underbyggd ansökan om stöd startar ofta följande process. I stället för att ge landet bakläxa utan vidare stödåtgärder från Sida kommer mottagaren och Sida i dialogen överens om att inkalla en (svensk) konsult som bistår landet i att utreda och skriva en framställan som följer Sidas mallar och motsvarar Sidas kriterier. Exempelvis bör projektets konsekvenser avseende jämställdhet, miljö och mänskliga rättigheter samt demokrati beskrivas. Bristande kompetens och institutionell kapacitet inom både sektor- och finansministeriet avhjälpas i och för sig på detta sätt av Sida men med tveksamma konsekvenser för insatsens framtida ägarskap och hållbarhet.

I några projekt/program har IUM åtagit sig att delta i styrgrupper och genomföra vissa delar av det operativa arbetet. Riksrevisionen visar i bilaga 3 om iakttagelser avseende insatser exempel på detta. I bilagan redovisas även andra iakttagelser av Sidas/IUM:s roller i projekt som inte rimmar med Sidas egen policy och riktlinjer. Bland annat beskrivs hur Sida beslutade att öka biståndsvolymen till ett projekt av Sida-interna skäl utan att mottagaren begärt detta eller var i förväg informerad. Exempelen belyser orsaker till höga transaktionskostnader och varför Sida/IUM arbetar med arbets- och kostnadskrävande insatsportföljer.

Exemplen i bilaga 3 från Uganda och Kenya visar att programhandläggare vid IUM (i kombination med biståndsarbetare i ministerierna) i dag spelar flera mycket aktiva roller i att styra och operativt genomföra utvecklings-samarbetet. IUM/biståndsarbetare fungerar som upphandlare av revision, utrustning, mediciner, bilar och undertecknar ministeriers projektkonton m.m. samt verkar som övergripande controllers och ställer operationella villkor i dialogen, som ibland kan innebära att förväntade utbetalningar ställs in.

På svenskt initiativ tillämpas speciella former för betalningar i utvecklings-samarbetet. Riksrevisionen avser cirkuläret från det kenyanska finansministeriet för s.k. revenue-betalningar och *Appropriation in Aid* (AiA). Dessa är visserligen inte s.k. by-passlösningar men innebär öronmärkning och att den utländska ambassaden fungerar som agent för utbetalningar å den kenyanska förvaltningens vägnar. Dessa inslag av styrning och operativa uppgifter för IUM i samarbetet strider mot Sidas policy om ägarskap.

IUM:s projektnära involvering och att många grundläggande förutsättningar för SWAps inte är uppfyllda i dagens utvecklingssamarbete leder till slutsatsen att sektorprogramstöd i Kenya och en del andra länder bör ses som en långsiktig ambition. För SWAps behövs en klar, trovärdig politisk vilja från kenyansk sida, minskad korruption och ökad kapacitet på distrikts-

nivå samt förändrade (mer decentraliserade) relationer mellan centrum och genomförare av aktiviteter i fält. I avvaktan på sådana förutsättningar söker IUM genom villkor, öronmärkning och operativ medverkan öka sannolikheten för att det svenska stödet främst gynnar de fattiga.

Trots nämnda hinder arbetar IUM i Kenya för att SWAps för väg, vatten, hälsa och jordbruk skall ingå i det framtida samarbetet. Villkoren som skall uppfyllas för att introducera SWAps i dessa sektorer skall formuleras i det pågående arbetet med en ny landstrategi för Kenya.⁸³

4.4.4 Sidas subkontor och ämnessektariat

Subkontor och ämnessektariat nämns inte explicit som delar av Sidas fältvision. Subkontoren och ämnessektariaten är dock ett sätt att förstärka fältnärvaron och kan ses som alternativa strategiska val i att genomföra Sidas fältvision.

I bilaga 4 om Sidas subkontor och ämnessektariat beskriver och analyserar Riksrevisionen närmare hur Sida upprättat eller haft långtgående planer på att skapa olika former av kontor i fält som är mer eller mindre knutna till IUM.

Subkontoren kan ses som strategiska val i relation till ett eller flera mottagarländer samt vissa insatser. Subkontoren styrs från Sida-S eller IUM. Riksrevisionen stötte på tre exempel under denna granskning:

- Sida East Africa Lake Victoria Office (SEALVO)
- Sida Project Support Office (SPSO) i Musoma Tanzania
- Regional Land Management Unit (RELMA) i Nairobi

Därutöver har Sida inrättat ämnessektariat för hiv/aids vid IUM i Zambia, för naturresursrelaterade aktiviteter vid IUM i Bangkok och ett resurscenter för landsbygdsutveckling vid IUM i Nairobi. Ämnessektariaten ingår i respektive IUM. Subkontorens relation till IUM är av mer indirekt karaktär.

Sida fattade beslut om att skapa SEALVO och var i färd med att rekrytera kandidater för att leda kontoret. På grund av principiellt motstånd från mottagaren EAC blev SEALVO dock aldrig etablerat.

SPSO (Sida Project Support Office), sedermera förkortat DSO (District Support Office), har etablerats. Som framgår av bilaga 4 ifrågasätter Riksrevisionen hållbarheten i att IUM upprättade detta kontor vid sidan av den tanzanska förvaltningen. Kontoret direktstyrs av ambassaden och betraktas som ett Sidakontor⁸⁴. SPSO övergick i ett senare skede till att av Sida be-

⁸³ Se Embassy of Sweden, Nairobi: Country Plan for Development Co-operation with Kenya, 2003, 2 October, 2002.

⁸⁴ Swedish Embassy Dar es Salaam, Support to a District Development Programme, Memo, March 2003.

skrivs som ett projektkontor, som skall verka som en katalysator för att introducera nya metoder i distriktens utvecklingsarbete. DSO:s rättsliga status, roll och mandat i förhållande till IUM och tanzanska lokala och centrala aktörer framstår dock som oklara. Kostnaderna för att starta DSO med tillhörande aktiviteter blev dubbelt så höga som den budgeterade kostnaden.

I Sidas egen handbok⁸⁵ nämns att ”vanligtvis avvisar Sida förslag om att bygga upp separata projektkontor eller genomförandeenheter parallellt med och separat från samarbetspartnerns egen förvaltning”. Trots denna principiella hållning har Sida i form av SEALVO och DSO planerat respektive upprättat parallella, separata enheter.

Riksrevisionen ifrågasätter om ett av subkontoren, RELMA, uppfyllde riksdagens krav på att den svenska biståndsverksamheten i de berörda motagarländerna skall bedrivas integrerat under ambassadörens samlade ledning. Varken ambassadören eller biståndsrådet i Kenya hade någon roll eller ansvar i styrningen av RELMA. RELMA utgjorde en utlokaliserad enhet av ämnesavdelningen NATUR vid Sida-S och styrdes direkt av NATUR.

RELMA (Regional Land Management Unit) kom efter intern utredning att splittras i en Sidaintern rådgivande del vid IUM och i ett externt Sidafinansierat projekt. Sidas slutsats i fallet RELMA blev att den okontroversiella möjlighet som regelverket erbjuder är att placera regionala handläggare/ämnesspecialister vid IUM i Nairobi. Liknande regionala resurskoncentrationer finns i dag för hiv/aids vid IUM i Zambia⁸⁶ och vid IUM i Bangkok (SENSA)⁸⁷, som arbetar med naturresursrelaterade aktiviteter i Asien. Sådana lösningar uppfyller med automatik riksdagens krav på att biståndsverksamheten skall bedrivas integrerat under ambassadörens samlade ledning.

Riksrevisionen saknar i Sidas dokument om ämnessekretariat ett jämförande resonemang där Sida tydligt formulerar organisatoriska alternativ och också inkluderar deras respektive kostnader. Utsänd personal kostar 2-3 gånger så mycket som hemmabaserade. Alternativ som skulle kunna vägas mot varandra är exempelvis att frågan behandlas inom ramen för de traditionella ämnesavdelningarna, att frågan tas om hand av en speciell enhet inom Sida-S, inom ett ämnessekretariat i fält eller genom partnerskap med annan givare eller FN-organ.

⁸⁵ Så arbetar Sida, s72.

⁸⁶ Hiv/aids sekretariat, Beslut nr DESO 0934/99, 1999-12-21.

⁸⁷ Swedish Environmental Secretariat in Asia. PM 2003-3-25/NATUR.

4.4.5 Fältvisionen, givarkoordinering och mottagarens ägarskap

Givarsamfundets inflytande

Fältvisionen förstärker IUM:s resurser att utöva inflytande i partnerskap och givarsamordning. Att stora och många givare uppträder gemensamt kan minska transaktionskostnader. Samtidigt utövas ett starkt inflytande på mottagarlandets faktiska utvecklingspolitik⁸⁸. I partnerskapets och ägarskapets anda bör givarkoordinering helst ske under kraftfull ledning av samarbetslandet.

Som nämnts tidigare kan det vara av väsentlig betydelse att stärka mottagarlandets finansministerium för att det i realiteten skall kunna leda partnerskapet. Riksrevisionen pekar nedan på förhållningssätt, villkor och interna regler hos Sverige som givare som kan motverka syftet att ge mottagarlandet en ledande roll.

Sverige deltar i de regelbundna genomgångar som hålls inom ramen för PRBS och MTEF mellan mottagarlandet, Världsbanken och övriga givare. Våra iakttagelser visar att dessa möten tenderar att domineras av givarna. "The donors carry enormous weight", kommenterade en av deltagarna vid ett sådant möte i Tanzania. Förutom givarsamfundets många villkor avseende genomförande, dataproduktion och rapportering inom satta tidsramar för utbetalningar finns former för överföring av biståndsmedel som i realiteten underminerar finansministeriets möjligheter att samlat styra resurserna för utvecklingsinsatser.

"Baskets" och ekonomiska reformer/budgetstöd

Även beträffande sektorprogramstöd skapar givarna s.k. korgar (*baskets*) för gemensam finansiering men med villkor för utbetalningar som betungar det tanzaniska finansministeriets arbete. Sidas stora stöd till en SWAp inom undervisningssektorn i Tanzania är ett exempel, där Sida enligt IUM t.o.m. betraktats som udda (för att inte säga illojalt) av andra givare. Världsbanken och tio andra givare kan ge budgetstöd inom landallokeringen till Tanzania.

Våra iakttagelser visar att IUM uppfattar att det på grund av svenska regler är förhindrat att ge direkt budgetstöd till undervisningssektorn. Stödet kanaliseras i stället via en korg inom ramen för det bilaterala stödet, som Sida hanterar. Vidare överföring av medel från detta konto till undervisningsministeriet kräver enligt avtalet beslut av givarna efter det att givarna kontrollerat att vissa villkor är uppfyllda⁸⁹.

⁸⁸ Exempelvis, IRIN Africa English Reports, 9/1/2003, som beskriver hur IMF och givare ställer in betalningarna såvida inte Zambias regering skär ned de statliga utgifterna.

⁸⁹ Memorandum of Understanding between the Government of Tanzania and Pooled Fund Partners concerning the pooled funding of the Government of Tanzania Primary Education Development Programme, 7 February 2002.

Det svenska budgetstödet hanteras enligt en procedur som är skild från det övriga bilaterala biståndet. Bakgrunden är följande. Det svenska budgetstödet är i Sidas regleringsbrev definierat som Ekonomiska reformer, vilka beslutas av regeringen efter beredning av Sida. Den separata beslutsprocessen har sin förklaring i att medel inom ramen för programmet för skuldlättnader avseende vissa u-länder med stora skulder (HIPC⁹⁰) enligt svensk praxis beslutas av regeringen. Det vill säga att regeringen beslutade om utbetalningar till den s.k. Multilateral Debt Fund, där pengarna överfördes direkt till långivares konton – exempelvis IMF och ADB.

Efter det att Tanzania uppnått den s.k. slutpunkten för programmet utgår motsvarande medel som generellt budgetstöd. Samma separata svenska beslutsprocess i förhållande till övrigt bistånd till Tanzania kvarstår dock. Sedan flera år saknas alltså samband mellan ekonomiska reformer/budgetstöd och skuldlättnadsprocessen.

Tjugo procent av Sveriges stöd till Tanzania är stöd till ekonomiska reformer och syftar till fattigdomsbekämpning liksom övriga andelar av svenskt stöd till Tanzania. Att en så stor andel som en femtedel av det svenska stödet till Tanzania inte ingår i en samlad bedömning av det totala bilaterala samarbetet kan ifrågasättas, inte minst mot bakgrund av att det har samma syfte.

Såsom tidigare nämnts kan omfattande budgetstöd ses som en politisk markering i relation till mottagarlandet. Den politiska dimensionen i budgetstödet är det regeringens uppgift att hantera. Om den särskilda proceduren för budgetstödet avvecklas kan regeringens politiska styrning av detta stöd tydliggöras när regeringen beslutar om landstrategierna.

4.4.6 Fältvisionen, UD och Europa

Fältvisionen är utarbetad för Sidas verksamhet. Riksrevisionen saknar i fältversionens ansats en analys av de förutsättningar som samverkan med den andra huvudmannen för IUM, UD, innebär. Personalresurserna vid IUM skall utnyttjas optimalt för IUM:s samlade verksamhet – diplomati, politisk rapportering, utvecklingssamarbete, migration etc. Sida tjänstemän utför vid såväl de omvandlade ambassaderna som övriga IUM författningsreglerad verksamhet på UD:s vägnar. (Se vidare avsnitt 5.5.2 om de omvandlade ambassaderna och kostnadsöverföring på Sida.)

Arbets- och rollfördelningen mellan Sida-S och fältorganisationen skall harmoniera med styrsignaler och resurstilldelning från två huvudmän – UD och Sida-S. UD- och Sida-S bär bör fungera samstämt för att genomföra svensk utrikespolitik, där biståndet utgör en del. Samlad styrning av IUM i sin helhet bygger på samordning när UD och Sida bereder sina VP-underlag.

⁹⁰ Highly Indebted Poor Country.

Fältvisionen synes inte ta ett samlat grepp i syfte att ge optimal resurstilldelning och ökad koordination i styrningen av IUM.

Fältvisionen förefaller i sin nuvarande form främst vara skriven för ambassader med varierande grad av delegering i asiatiska, afrikanska och latinamerikanska mottagarländer. I samarbetet med östra och centrala Europa förväntas dispositionsrätterna i de flesta fall hanteras av Sida-S.

4.5 Uppföljning och rapportering

Rapportering om det sakliga innehållet i biståndsinsatser ligger utanför ramen för denna granskning. Riksrevisionen inskränker sig till några aspekter som rör administrativ uppföljning och slutrapporter.

4.5.1 Finansiell uppföljning

Riksrevisionen har vid samtliga besökta IUM och inom Sida-S kunnat konstatera att uppföljningen av genomförda aktiviteter uppvisar brister. Dessa brister har intygats vid intervjuer med chefer och handläggare samt framkommer också i de revisionsrapporter och PM som den årliga revisionen vid RRV skrivit efter granskningar av Sida.

En sammanställning över påpekanden från den årliga revisionen visar att följande brister i IUM:s uppföljning av biståndsverksamheten har varit de mest frekventa sedan det nya Sida bildats 1995:

- Avtal (exempelvis utbetalning utan giltigt avtal, återrapportering enligt avtal, brister vid förlängning av avtal, väsentliga skillnader mellan avtal och projektdokument).
- Finansiell insatsuppföljning.
- Upphandling.
- Dokumentation i projektakter.
- Revision enligt avtal.
- Rapportering enligt avtal.
- Utbetalningar (exempelvis utan avtal och delegation, överensstämmer inte med avtal, utan att avtalsvillkor uppfyllts).

Den samlade bilden av brister i aktivitetsuppföljning på IUM-nivå är sådan att detta område framstår som väsentligt att beakta i genomförandet av Sidas fältvision⁹¹.

⁹¹ Som svar på en revisionsrapport från RRV om brister vid IUM i Uganda och Kenya beslutade Sida i december 2002 att införa nya, skriftliga rutiner för finansiell insatsuppföljning och intern kontroll: Sida, Yttrande över RRV:s revisionsrapport avseende granskning av utlandsmyndigheterna i Uganda och Kenya, 2002-12-06.

4.5.2 Slutrapporter

När stödet från Sida upphört skall enligt Sidas metodhandbok slutrapporten skrivas. Slutrapporten skall innehålla data om insatsens resultat, effektivitet och effekter. Riksrevisionens utredare bad om slutrapporter vid besök vid IUM. Riksrevisionen hade svårt att överhuvudtaget få fram sådana rapporter.

Vårt intryck är att slutrapporterna – i de fall de existerar som separata produkter - inte har någon större betydelse för Sidas styrning. Slutrapporterna eller erfarenheterna från tidigare stöd tycks snarast ingå som en del av de insatsPM, som föreslår en förlängning av insatsen inom fattigdomsrelaterade sektorer.

Riksrevisionen noterar i sammanhanget följande kommentar i en promemoria från Sidas fältcontroller 2002-09-07: "Slutrapporter skrivs alltför sällan. En passus om dessa bör in i reviderad 175/78 och i utbildningspaketet för Sidapersonal samt i uppdaterad Så arbetar Sida, varvid erfarenheterna från kampanjen Varvet runt bör beaktas".⁹²

Slutrapporter, i den mån de skrivs, koncentrerar sig enligt nämnda metodhandbok på uppgifter om insatsen i sig. Våra iakttagelser tyder på att slutrapporterna saknar närmare analys av Sidas agerande i ljuset av Sidas strategiska prioriteringar, dvs bedömningar av insatsens transaktions- och förvaltningskostnader samt värderingar av den roll som IUM/Sida spelat i beredningsprocessen och i dialogen med mottagarlandet och eventuellt andra givare i syfte att befordra ägarskap för mottagarlandet.

Fältvisionen syftar till att göra IUM till en kraftfull representant i partnerskap och givarsamordning. Riksrevisionen saknar i slutrapporterna tydliga indikatorer för att bedöma Sidas effektivitet i denna dimension av utvecklingssamarbetet. Sådana indikatorer är av annan karaktär än de som gäller för att mäta eller bedöma insatsers genomförande.

De indikatorer som avses är de som syftar till att ge information om samarbetsrelationen till mottagarlandet/finansministeriet och hur Sidas egen operativa verksamhet utvecklas. Följande exempel kan belysa karaktären på sådana indikatorer:

- Den andel givare som anpassar sina krav på rapportering till mottagarlandets system.
- Andel budgetstöd, sektorprogramstöd och projektstöd av givarnas totala bistånd och per givare.
- Andelen obundet respektive bundet bistånd.
- Antalet givargemensamma sektorgenomgångar i jämförelse med bilaterala sådana.

⁹² Sida, Field Unit, Fältcontroller-verksamheten till slutet av maj 2002 med avseende på utlandsmyndigheterna, Promemoria 2002-09-07.

- Andel tekniskt bistånd (personalbistånd) som finansieras genom att givare skapar en gemensam "pool" i jämförelse med direkta bilaterala personalrekryteringar⁹³.
- Andel biståndsformer där en givare representerar de övriga (*lead donor*) i relation till mottagarlandet.

Ovanstående indikatorer fokuserar på hur givarsamfundets förvaltning uppfyller krav på god och anpassad resursanvändning i relation till mottagarlandets förvaltning.

Riksrevisionen noterar att Sida i sin nya metodhandbok⁹⁴ inkluderat aspekter som kan tolkas som att just Sidas agerande skall, förutom insatsen i sig, bedömas i framtida slutrapporter. Handboken nämner Sveriges roll, och bidrag till insatsen och partnerskapet skall framgå i slutrapporten men utan att ange konkreta indikatorer som måttstockar.

4.6 Sammanfattning av problemområden

Sidas strategiska prioriteringar syftar till en kostnadseffektivare biståndsförvaltning. I ljuset av den insatsstatistik som redovisas i kapitel 3 och Sidas strategiska prioriteringar analyseras i kapitel 4 dels faktorer i Sidas system för beredning av insatser, dels Sidas fältvision. Riksrevisionen sammanfattar nedan några av de problemområden som identifierats.

Riksrevisionens analys pekar på vikten av att finna strategiska tillfällen i beredningsprocessen då Sida-S i realiteten har möjlighet att bedöma IUM:s förslag till ny insats utifrån perspektivet att rationalisera insatsfloran, dvs. att den föreslagna insatsen inte bara bedöms utifrån gängse sakliga kriterier såsom hållbarhet, relevans m.m. utan också utifrån i vad mån den harmonierar med och påverkar den önskade strukturen för IUM:s insatsportfölj i syfte att minska transaktionskostnader.

Sidas centrala projektkommitté synes komma in i ett alltför sent skede för att kunna spela en relevant styrande och kvalitetssäkrande roll i beredningsprocessen. Detta gäller särskilt i fråga om sektorprogramstöd.

Riksrevisionen har identifierat att den utvidgade delegeringen innebär risker för att antalet mindre insatser ökar kraftigt för en IUM med utvidgad delegering. Exempel visar att det ökade antalet insatser inte medförde att det totala beloppet för insatsportföljen förändrades nämnvärt. Man kan beteckna detta som en fragmentisering av landallokeringen med stor risk för ökade förvaltningskostnader.

⁹³ Det vill säga att givarna bidrar till en finansiell resurs (basket fund), som mottagarlandet kan använda för att rekrytera expertis lokalt och internationellt.

⁹⁴ Sida at Work – A Manual on Contribution Management, September 2003.

Vid utvidgad delegering finns vidare risken att mindre insatser växer till ett betydligt mer omfattande åtagande i termer av volym och förvaltningskapacitet, vilket kan tränga ut mer angelägna insatser. Regionchefens beslut att inkludera en mindre insats som förberetts av IUM och ge den beteckningen "I" i landplanen kan få strategisk betydelse för den framtida insatsportföljens sammansättning och IUM:s resursanvändning.

Problemet i sammanhanget är att de specifika bedömningstillfällen som beredningsprocessen omfattar inte synes innehålla tillräckliga kriterier för bedömning av vilka förvaltnings- och transaktionskostnader som den föreslagna insatsen kan generera. Exempel på bedömningstillfällen är inledande beredning, fullständig beredning samt när regionchefen beslutar att insatsen skall införas i landplanen. Vidare kommer, för insatser över 50 mnkr, Sidas centrala projektkommité in för sent i processen.

Strävan att öka programstöd ställer ökade krav på god kännedom om lokala förutsättningar och kapacitet för utvecklingspolitiska analyser. Detta ger underlag för att Sida skall kunna agera strategiskt effektivt att öka mottagarens ägarskap och minska transaktionskostnader i beredning av insatser i samverkan med flera givare och mottagarlandets förvaltning. Behovet av kapacitet för analys bör ses i ljuset av att biståndet behövs mest där förutsättningarna ofta är sämst och där gemensam värdegrund kan saknas och mottagarens kapacitet att genomföra insatser är låg. I sammanhanget bör noteras att Sida enligt regleringsbrevet för år 2004 skall aktivt verka för stärkt samordning och harmonisering med samarbetslandet och andra givare.

I avvaktan på bättre förutsättningar för programstöd söker Sida genom villkor, öronmärkning och operativ medverkan öka sannolikheten för att det svenska stödet främst gynnar de fattiga. Att med utvecklingssamarbete förändra dessa förutsättningar är en långsiktig utmaning med avgörande strategiska frågor för Sidas förvaltning av en växande biståndsvolym. I detta sammanhang ser Riksrevisionen det som ett problem att kapacitet vid IUM för biståndsplanering samt analyser av partners utvecklingspolitik och förmåga att genomföra insatser, minskade i samband med att de omvandlade ambassaderna etablerades.

Fältvisionens ansats saknar en analys av de förutsättningar för samverkan med UD vid IUM i syfte att optimalt utnyttja personal och andra resurser för IUM:s samlade verksamhet – diplomati, politisk rapportering, utvecklingssamarbete, migration etc. Även Sidautsända arbetar exempelvis med migrationsfrågor vid IUM.

Sida har vid ett antal tillfällen använt sig av s.k. subkontor. I ett fall (RELMA) var inte kontoret förenligt med riksdagens beslut om att allt utvecklingssamarbete i ett mottagarland skall ske under ambassadörens samordnande ledning. RELMA har sedermera lagts ned. I dess ställe kom ett

ämnessekretariat vid IUM och ett externt Sida-finansierat projekt. Två av subkontoren (det planerade SEALVO och det etablerade SPSO/DSO) harmonierar inte med Sidas handbok att undvika att skapa parallella eller separata projektkontor vid sidan av mottagarlandets förvaltning.

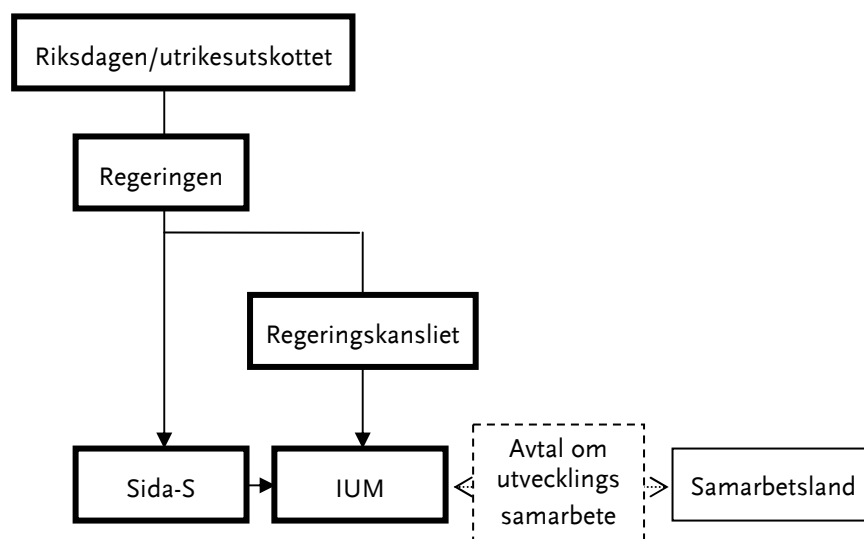
Sidas dokument om ämnessekretariat saknar ett jämförande resonemang där Sida tydligt formulerar organisatoriska alternativ och också inkluderar deras kostnader. Utsänd personal kostar 2-3 gånger så mycket som hemma-baserade⁹⁵. Nyttan av olika hemma- och fältbaserade alternativ ställs inte mot de högre kostnaderna i Sidas PM.

Den separata berednings- och beslutsproceduren för budgetstöd minskar förutsättningarna för samstämmighet i styrningen av det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Slutrapporter, i den mån de skrivs, koncentrerar sig på uppgifter om insatsens sakliga innehåll. De saknar i stort sett analys och bedömningar av Sidas agerande i ljuset av Sidas strategiska prioriteringar och utifrån konkreta indikatorer på ett mottagarstärkande partnerskap.

⁹⁵ Sida beräknar även att 1 utsänd + 1 NPO motsvarar kostnaden för 2 tjänstemän vid hemmamyndigheten.

5 Styrning och IUM:s interna organisation



5.1 Syfte, avgränsning och ansats

Analysen i kapitlen 3 och 4 har särskilt inriktats på utvecklingssamarbetet inom IUM. Styrrelationerna mellan IUM och Sida-S har behandlats för sig i enlighet med avgränsningen för vilken verksamhet denna granskning främst avser. När Riksrevisionen i detta kapitel behandlar styrning och organisation av IUM vidgas perspektivet från själva verksamhetsgrenen utvecklingssamarbetet till att också avse dess samspel med annan verksamhet som IUM är ålagd att utföra.

Syftet blir då att analysera det bilaterala utvecklingssamarbetet såsom det operativt hanteras vid IUM som en del i den svenska utrikespolitiken. Utvecklingssamarbetet utgör vid IUM normalt den dominerande verksamheten vid myndigheten. Chefen för en utlandsmyndighet ansvarar dock för IUM:s verksamhet i sin helhet, vilket förutom utvecklingssamarbetet omfattar ett brett spektrum av frågor: politiska, kommersiella, sociala, rättsliga, vetenskapliga, kulturella, mänskliga rättigheter, försvar, migration m.m. i relation till värdlandet. Huvudmännen i den svenska förvaltningen är för dessa frågor i flera fall andra än UD, exempelvis Migrationsverket, Försvarsmakten, Svenska Institutet och Exportrådet.

Analysen i detta kapitel utgår därför ifrån det regelverk som anger de grundläggande uppgifterna för och styrningen av IUM i sin helhet. IUM är en

del av den så kallade verkställighetskedjan. Denna innebär i detta fall att regeringen skall genomföra riksdagens beslut i form av bemyndiganden och föreskrifter till Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och underlydande myndigheter som Sida och IUM. De åtgärder som Regeringskansliet, Sida, IUM och andra myndigheter vidtar för att omsätta riksdagens beslut skall ha sin grund i beslut av regeringen. Åtgärderna måste stämma överens med lagar samt de förordningar, instruktioner, föreskrifter och direktiv som regeringen utfärdar.

Relevanta dokument att beakta utifrån nämnda kedjeperspektiv är:

- Riksdagens beslut om integrerade utlandsmyndigheter på basis av utredning, regeringens proposition och utrikesutskottets betänkande.⁹⁶
- Förordning med instruktion för Regeringskansliet (SFS 1996:1515)
- Arbetsordningar för Regeringskansliet (RKF 1998:1) och Utrikesdepartementet (UF 2004:1)
- Förordning med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) (SFS 1992:247)
- Regeringskansliets föreskrifter om arbetsordning och delegering av beslutanderätt m.m. vid utlandsmyndigheterna (UF 1998:1)
- Förordning med instruktion för Sida (1995:869)
- Regeringens beslut att bemyndiga SIDA att aveckla biståndskontor (1993-11-25, 329/002)
- Administrativt samarbetsavtal mellan Regeringskansliet(UD) och Sida för att reglera samverkan avseende utvecklingssamarbetet och andra verksamheter vid de integrerade utlandsmyndigheterna (senast reviderat i maj 2002).

Riksrevisionen noterar i sammanhanget att UD och Sida i november 2003 påbörjade en utredning om att fullfölja integrationen vid IUM.⁹⁷

5.2 IUM som del av UD:s politiska gren och som myndighet

Som bakgrund till Riksrevisionens analys finns anledning att beskriva utlandsmyndigheternas del i verkställighetskedjan.

Ambassadernas status som utlandsmyndigheter har varit föremål för diskussion⁹⁸. I den mån ambassader handlägger andra statliga myndigheters utlandsärenden har UD hävdade att ambassaderna kan ses som egna förvaltningsmyndigheter. Ambassaderna bör i övriga frågor betraktas som geograf-

⁹⁶ SOU 1993:1, prop. 1992/93:24, bet. 1992/93:UU26, rskr. 1992/93:342

⁹⁷ Bakgrunden till denna utredning är en PM inom UD, Förslag till förändringar av de organisatoriska relationerna mellan UD och Sida vid utlandsmyndigheterna, 2004- 09-14. PLAN-ORG, Bo Wilén. Detta PM baserades på ett uppdrag av UD:s expeditionschef, formulerat i PM 2003-06-10.

⁹⁸ Se bl.a. Riksdagens revisorer, Utrikesförvaltningen. 1997/98:RR4, s.7 och s80.

iskt utlokaliserade delar av UD och har utrikesministern som chef. IUM skulle alltså inte utöva en myndighetsfunktion när ambassadören företräder utrikesministern i kontakter med värdlandet.

Det kan i sammanhanget noteras att RRV granskade utlandsmyndigheterna i mitten av 1970-talet. Granskningen avsåg ambassaderna som myndighet och behandlade främst ledning och styrning⁹⁹. Inför denna granskning genomfördes en analys av rättsläget beträffande IUM:s status. Analysens slutsats var att den enda verksamhet som otvetydigt kan betraktas som strikt departemental är när ambassaden överlämnar diplomatiska noter.

Enligt IFUR har IUM och dess chef en rad uppgifter som innebär myndighetsuppgifter. Exempel är att överföra biståndsmedel och redovisa dessa samt att fatta beslut om organisation, personal (anställning, uppsägning), hemligstämpla allmänna handlingar och ekonomi. Enligt 7 a-c § skall chefen för IUM handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen och biträda Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polismyndigheter med utredningar i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. IUM skall handlägga ärenden enligt passlagen och biträda svenska myndigheter i handläggningen av passärenden och faderskapsärenden.

5.2.1 UD/IUM som en del av Regeringskansliet

Departementen utgör i dag delar av ett sammanhållet Regeringskansli. Anslagen till Regeringskansliet bereds i konstitutionsutskottet. Bildandet av Regeringskansliet innebar därför att behandlingen av UD:s förvaltningsanslag överfördes från utrikesutskottet till konstitutionsutskottet. Praxis är dock att utrikesutskottets kansli medverkar i utformningen av avsnittet om UD i konstitutionsutskottets betänkande.

Utrikesförvaltningen redovisades tidigare i sin helhet inom utgiftsområde 5, Internationell samverkan. Från och med 2002 ingår förvaltningskostnaderna för UD och utlandsmyndigheterna i utgiftsområde 1: Rikets styrelse. Där återfinns utrikesförvaltningen under posten "Anslag som inte ingår i något politikområde"¹⁰⁰. Dessa anslag avser Kungliga hov- och slottsstaterna, riksdagen, ombudsmännen, *Regeringskansliet*¹⁰¹, stöd till politiska partier och expertgruppen för EU-frågor¹⁰².

Utlandsmyndigheterna lyder under den instruktion som gäller för Regeringskansliet¹⁰³. Dess bestämmelser kompletteras av en förordning med instruktion för utrikesrepresentationen¹⁰⁴. Enligt 25 § i denna förordning är

⁹⁹ RRV (RA 1 1975-017:01), Analys av ambassader.

¹⁰⁰ Dessa anslag innefattar inte den del av IUM:s förvaltningskostnader som Sida finansierar.

¹⁰¹ Departementen sammanfördes 1997 till en ny sammanhållen myndighet, Regeringskansliet.

¹⁰² Ändrade år 2002 namn till Svenska institutet för europolitiska studier (Sieps).

¹⁰³ 4§ i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

¹⁰⁴ Förordning (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen.

utlandsmyndigheterna i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet. Rätten att fatta beslut i administrativa frågor för utrikesrepresentationen är inom Regeringskansliet delegerad till chefen för UD¹⁰⁵. Enligt 6 § i Regeringskansliets föreskrifter (1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet (RKF 1998:1) beslutar chefen för Utrikesdepartementet på Regeringskansliets vägnar bland annat om "personalen i utrikesrepresentationen och andra frågor som är utrikesrepresentationens administration, om inte något annat är särskilt föreskrivet". Vidare kan utrikesministern besluta om "överlämnande åt en utlandsmyndighet att avgöra ärenden eller grupper av ärenden som skall prövas av Regeringskansliet enligt föreskrifter i någon annan förordning än förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet".

Schematiskt kan utrikesförvaltningens¹⁰⁶ verksamhet indelas i tre huvuduppgifter: Att utarbeta beslutsunderlag till den politiska nivån, de tre närmast berörda ministrarna och regeringen i sin helhet, att styra berörda myndigheter och att administrera sig själv som myndighet.¹⁰⁷

5.3 Riksdag, regering och integrering av utlandsmyndigheterna

5.3.1 Riksdagen och utrikesutskottet

Utrikesutskottet bereder riksdagens ärenden om utvecklingsarbetet på en övergripande nivå. Från styrsynpunkt uttalar sig utskottet främst i termer av allmänna biståndspolitiska mål. Sedan den nya budgetordningen infördes diskuterar utskottets ledamöter inte längre de finansiella ramarna till respektive samarbetsland. Utskottets behandling av biståndsbudgeten avser fördelningen mellan utgiftsområdena 5 (Internationell samverkan) och 7 (Internationellt bistånd). Fördelningen av biståndet mellan multilateralt och bilateralt samarbete beslutas av regeringen. Fördelningen till samarbetsländer beslutas av Sida utifrån gällande land- och regionstrategier beslutade av regeringen.

Utrikesutskottet uttalar sig normalt inte i frågor som rör hur utrikesförvaltningen bör organiseras. Däremot har utskottet markerat betydelsen av sam-

¹⁰⁵ Regeringskansliets föreskrifter (1998:1) med arbetsordning för regeringskansliet.

¹⁰⁶ Utrikesförvaltningen består av Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen.

¹⁰⁷ UD tillsammans med utrikesrepresentation har i jämförelse med andra departement flest anställda i Regeringskansliet. Regeringskansliet hade vid slutet av år 2000 knappt 4 500 personer anställda. Av dessa utgjorde utrikesförvaltningen 1 600, inklusive utsända vid utlandsmyndigheterna. Därtill kommer 1 000 lokalanställda vid dessa myndigheter. Antalet anställda vid UD i Stockholm uppgick till cirka 950 personer. Utrikesförvaltningen kostade 1,89 miljarder kronor år 2000. Utfallet för år 2001 var 1,86 miljarder kronor och anslaget för år 2002 är 1,88 miljarder kronor. Sidans anställda och förvaltningskostnader ingår inte i nämnda siffror.

råd. I utskottets betänkande 1997/98:UU23 Utrikesförvaltningen understryks detta:

”Enligt utskottets mening bör det normalt inte ankomma på riksdagen att närmare föreskriva hur Utrikesdepartementet skall vara organiserat. Däremot är det för utskottet väsentligt att ha tillgång till de överväganden som ligger till grund för regeringens bedömningar härvidlag. Utskottet förutsätter därför att regeringen för riksdagen redovisar de principiella överväganden som är styrande för de fortsatta förändringarna rörande utrikesrepresentationen.”

Detta uttalande gäller inte minst om UD avser att stänga en svensk utlandsmyndighet, vilket kan få återverkningar på Sveriges allmänna politiska relationer med det berörda landet. I ljuset av ett kärvt budgetläge för Utrikesdepartementet hölls ett sådant samråd bl.a. under 2000/01 var-efter regeringen beslöt att lägga ned ett flertal ambassader.¹⁰⁸

Utskottet upprepade i ett yttrande (2003/04:UU11) sin hållning att inte föreskriva i organisatoriska frågor. Med anledning av en motion om att inrätta samverkansgrupp i konflikthantering inom Utrikesdepartementet menade utskottet att det inte finner det vare sig behövt eller lämpligt att riksdagen gör tillkännagivanden där beslutskompetens finns hos regeringen eller hos regeringen underlydande myndigheter.

”Utskottet menar att riksdagen bör avhålla sig från att uttala sig om Regeringskansliets inre organisation.” Detta citat är slutklämmen när utskottet besvarar en motion om att inrätta attachéer för miljöfrågor och mänskliga rättigheter vid svenska ambassader.¹⁰⁹

I sitt betänkande 1992/93:UU26 hade utskottet dock konkreta synpunkter på styrningen och organisationen av utlandsmyndigheterna i länder där Sida upprättat s.k. biståndskontor. Det finns därför anledning att i denna granskning ta nämnda betänkande vad avser integration av utvecklingssamarbetet på utlandsmyndigheterna som utgångspunkt för Riksrevisionens analys.

5.3.2 Regeringens utredning och proposition

Bakgrunden till utrikesutskottets betänkande var en statlig utredning¹¹⁰, som konstaterade att vid de s.k. biståndsamambassaderna utövade ambassadören ett samlat chefskap men i realiteten rådde dubbelkommando. Två chefer, UD:s ambassadör för den allmänna avdelningen och SIDA:s chef för biståndsavdelningen, ledde två parallella organisationer som ansvarade separat inför två huvudmän. Utredningen konstaterade att trots riksdagens

¹⁰⁸ Regeringskansliet/UD, Rapport från Kriterieutredningen – förslag till metod och kriterier för bedömning vid nedläggning respektive inrättande av utlandsmyndighet och frågan om regionambassader, mars 2002

¹⁰⁹ 2003/04:UU11, s. 6.

¹¹⁰ SOU 1993:1, Styrnings- och samarbetsformer i biståndet.

beslut om integration 1973 i enlighet med regeringens proposition 1973:1 kvarstod i praktiken denna uppdelning i två avdelningar. Ett avgörande skäl till att integrationen inte genomförts såsom förväntats var svårigheter att harmoniera två skilda administrativa system.

I syfte att öka enhetligheten i ambassadens externa agerande samt att uppnå besparingar genom att undvika dubbelarbete och införa ett administrativt system föreslog utredningen som huvudmodell en integrerad biståndsambassad som leds av en chef på nivån ambassadör.

Utredningen behandlar bland annat frågan om rollfördelningen mellan regeringen och biståndsorganen i samband med den föreslagna integrationen. Följande citat belyser utredningens syn:

”Integration av fältrepresentationen behöver inte stå i strid med den konstitutionella roll- och ansvarsfördelningen centralt mellan regeringen och biståndsorganen. Den norska integrationsreformen är ett exempel på detta. Arbetsfördelning mellan regering och biståndsorgan skall givetvis respekteras vid en integration av biståndsambassaderna i våra programländer. Biståndsorganen måste således tillförsäkras direktiv- och instruktionsrätt gentemot hela den integrerade fältorganisationen så att dessa organ kan fullgöra sina åligganden på effektivast möjliga sätt. Den konstitutionella arbetsfördelningen bör dock inte ses i ett konkurrensperspektiv. Snarare är det att betrakta som ett komplementärt förhållande mellan de olika aktörerna.”¹¹¹

Utredningen utgår ifrån att en integrerad biståndsambassad leds av en chef på ambassadörsnivå, som utses av regeringen efter nära samråd med i första hand Sida. Samråd vid chefstillsättningar, personalansvar och administrativa frågor föreslår utredningen bör fastläggas i avtal mellan UD och biståndsmyndigheterna (vilka 1995 sammanfördes till en myndighet, det nya Sida). Utredningen föreslår dock att en *handläggningsordning* för biståndet fastställs i ett särskilt regeringsbeslut. Handläggningsordningen skulle utgöra en regelsamling där frågor av mer permanent karaktär skulle lyftas ur regleringsbrevet. Regelsamlingen skulle innefatta formerna för beslut, styrning och uppföljning i förhållandet mellan regeringen och myndigheterna. Integrationen av fältadministrationen skulle också ingå i en handläggningsordning.

Regeringens proposition¹¹² följde i allt väsentligt utredningens förslag. Under rubriken ”En integrerad fältadministration” sammanfattas regeringens förslag inledningsvis på följande sätt:

”Mitt förslag: En integration bör genomföras av ambassader och biståndskontor i programländerna. Grundstrukturen bör vara en enchefsmyndighet,

¹¹¹ SOU 1993:1, s.152. Betänkande av kommittén rörande styrning och samarbetsformer i biståndet.

¹¹² Prop. 1992/93:244 om styrnings- och samarbetsformer i biståndet.

vilket innebär *en* chef, som tillika är biståndschef. Utredningens detaljerade förslag bör beredas ytterligare.”¹¹³

Vidare föreslog biståndsministern att: ”Direkt underställd chefen bör finnas en tjänsteman med ansvar för biståndsfrågor, som normalt också bör vara ställföreträdande chef.”

Biståndsministern betonade vidare att ”jag ser biståndet som en i dag mycket viktig utrikespolitisk relation till många u-länder. I ett längre och vidare perspektiv bör ett mål vara att relationerna utvecklas och övergår till samarbete i flera andra former, t.ex. handel, investeringar och turism. Även detta talar för att den svenska representationen i u-länderna integreras.” Syftet med förändringarna var sammanfattningsvis ”att öka effektiviteten i det svenska biståndet genom att göra regeringens respektive myndigheters ansvar och uppgifter tydligare inom ramen för en mål- och resultatorienterad styrning”.

Propositionen innehöll inga förslag angående den ovan nämnda handläggningsordningen. Däremot nämnde den att vissa aspekter av integrationen måste beredas vidare. Till dessa hörde personaltillsättning, budget och arkiv. ”Det bör ankomma på regeringen att ange de närmare riktlinjerna för detta arbete”¹¹⁴.

5.3.3 *Utskottets betänkande*

Utskottet tillstyrkte propositionens förslag om integrerad fältorganisation och gjorde följande markeringar:

- Utrikespolitiken bör ses och uppfattas i ett helhetsperspektiv.
- Kraven på samordning av de svenska förbindelserna med enskilda länder och nödvändigheten av besparingar och effektivt resursutnyttjande i det svenska biståndet talar för en integration av fältorganisationen.
- Praktiska frågor avseende personal, budget, arkiv och administration måste utredas närmare i en successivt genomförd sammanslagning av ambassader och biståndskontor.
- Den samlade yrkesmässiga kompetensen på biståndsområdet bör tillvaratas.
- Utskottet förutsätter att de chefer som rekryteras till de integrerade utlandsmyndigheterna har solid kunskap om och erfarenhet av biståndssamarbete.
- Utskottet understryker vikten av att arbetsfördelningen mellan regeringen och biståndsorganen bibehålls vid en integration.

¹¹³ Prop. 1992/93:244 om styrnings- och samarbetsformer i biståndet, s.13.

¹¹⁴ Prop. 1992/93:244 om styrnings- och samarbetsformer i biståndet, s.14.

- Biståndsorganen måste tillförsäkras direktiv- och instruktionsrätt gentemot den integrerade fältorganisationen så att den kan fullgöra sina åligganden på ett effektivt sätt.

Beträffande den sist nämnda markeringen ovan hänvisar utskottet till att denna principiella grund är fastlagd i instruktionen¹¹⁵ för utrikesrepresentationen. Den paragraf i IFUR som avses är 7 §:

”Beskickningar i länder med vilka Sverige har bilateralt utvecklingssamarbete skall på begäran av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och utvecklingslandet i fråga eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde. Beskickningarna skall på begäran lämna Sida sådan information som behövs för Sidas verksamhet. (Förordning 1995:1186).”

5.3.4 *Kommentar*

I ljuset av den tidigare ställda revisionsfrågan¹¹⁶ noterar Riksrevisionen att utskottet markerar att biståndsorganen (sedan 1995 sammanförda till dagens Sida) måste tillförsäkras direktiv- och instruktionsrätt gentemot den integrerade fältorganisationen så att den kan genomföra sitt arbete effektivt och i enlighet med gällande förordning (IFUR). I sammanhanget är det också av vikt att utskottet understryker att arbetsfördelningen mellan regeringen och biståndsorganen bibehålls vid en integration.

Riksrevisionen noterar dock att den refererade 7 § i IFUR sedd i relation till andra paragrafer om myndighetens ledning i samma instruktion reser frågan om chefens mandat och inför vem chefen för IUM har att ansvara i biståndsfrågor. Enligt 28 och 30 § i IFUR leds utlandsmyndigheten av en chef som ansvarar för myndighetens verksamhet. I de frågor som skall avgöras av en utlandsmyndighet beslutar chefen för utlandsmyndigheten (44 §). Chefen skall se till att verksamheten bedrivs författningenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den (34 §).

IUM får instruktioner och direktiv från både Regeringskansliet och Sida. Sidas instruktions- och direktivrätt grundar sig på 7 § i IFUR. Därutöver har Sida möjlighet att enligt 21 § i Sidas instruktion att överlämna åt IUM att avgöra ärenden. Enligt denna senare paragraf får Sida överlämna åt utlandsmyndighet eller annan myndighet att på Sidas vägnar att avgöra ärenden som är sådana att de inte behöver prövas av styrelsen, forskningsnämnden, personalansvarsnämnden eller generaldirektören.

¹¹⁵ 1992:247, förordning med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR).

¹¹⁶ Harmonierar regeringens/Regeringskansliets och Sidas styrning av IUM med riksdagens beslut om integrering av utlandsmyndigheter och med gällande förvaltningsrättsliga principer?

5.4 UD:s och Sidas genomförande av riksdagens beslut om integration

5.4.1 Överenskommelser om integration

Enligt riksdagsskrivelse 1992/93:342 biföll riksdagen den 19 maj 1993 regeringens förslag att integrera ambassader och biståndskontor. Regeringen meddelade sitt beslut i ett bemyndigande den 25 november 1993 till dåvarande SIDA att avveckla 16 namngivna biståndskontor. Avvecklingen skulle genomföras senast den 1 januari 1995. Regeringens beslut innehåller inga närmare riktlinjer för hur avvecklingen skall genomföras. I skrivelsen till SIDA nämns kortfattat att riksdagen bifallit regeringens förslag att nuvarande ambassader och biståndskontor skall samordnas i en integrerad fältadministration¹¹⁷.

UD:s expeditionschef och SIDAs generaldirektör undertecknade i december 1994 den första överenskommelsen för hur integrationen skulle utformas¹¹⁸. Promemorian med 15 bilagor om handläggningsordningen för integrationen omfattar tidsplan, anställning av chefer och övrig personal, tjänstetitlar, arbetsgivaransvar, arbetsledning, arbetsordning, ADB- och kommunikationsfrågor, verksamhetsplanering och budget m.m.

Nämnda överenskommelse blev efter hand delvis inaktuell och uppdaterades successivt. Det senaste administrativa samarbetsavtalet mellan UD och Sida är från maj 2002¹¹⁹ och är en revidering av ett tidigare avtal från den 4 maj 1999.

Följande förändringar kan noteras från den första administrativa överenskommelsen 1993. Idag finns även avtal som avser ambassader med reducerad UD-personal (omvandlade ambassader) och de s.k. sektionskontoren, där Sida har fältnärvaro i ett land och kontoret sorterar under ambassaden i ett annat land (exempel: sektionskontoret i Kabul, Afghanistan, som lyder under ambassaden i Islamabad i Pakistan).

Samråd om nämnda avtal sker idag inom en ledningsgrupp med representanter från UD och Sidas regionavdelningar. Representanterna i ledningsgruppen skall ha sådan ställning att de kan fatta avgörande beslut. Gruppen leds av UD:s expeditionschef och en av Sidas Gd utsedd ställföreträdare. Ärendena bereds inom tre grupper, till vilka ledningsgruppen kan delegera beslutsrätten. Gruppernas verksamhetsområden är:

¹¹⁷ Regeringsbeslut 1993-11-25, 329/002.

¹¹⁸ Överenskommelse mellan UD och Sida om handläggningsordning vad gäller administrativa frågor vid integration av ambassader och biståndskontor, UD, PM 1994-12-21.

¹¹⁹ Regeringskansliet/UD, Ny revidering av avtalet UD/Sida, PM 2002-06-20.

- Styrning och planering av verksamhet och resurser.
- Personalfrågor.
- IT-frågor.

Regeringskansliets förvaltningsavdelning företräder Regeringskansliet vad avser IT-frågor.

5.4.2 *Kommentarer*

Inledningsvis vill Riksrevisionen framhålla att avtalen mellan UD och Sida inte grundar sig på regeringsbeslut som reglerar hur integrationen skall genomföras. Det enda specifika beslut från regeringen i frågan är det tidigare nämnda, där regeringen allmänt bemyndigar Sida att avveckla biståndskontor som ett led i att integrera fältadministrationen.

Riksrevisionen begränsar sig här till att behandla de delar av överenskommelserna som är mest relevanta från styrsynpunkt och har principiell relation till det beslut som riksdagen fattade 1993.

Chefskap samt direktiv- och instruktionsrätt

Riksdagen beslöt att bifalla utrikesutskottets betänkande, som tillstyrkt regeringens proposition om en integrerad fältorganisation. I propositionen föreslår regeringen att "grundstrukturen bör vara en enchefsmyndighet, vilket innebär *en* chef som är tillika biståndschef". Samtidigt uttalar utskottet att Sida måste tillförsäkras direktiv- och instruktionsrätt gentemot hela den integrerade fältorganisationen så att den kan fullgöra sina åligganden på effektivt sätt.

Riksrevisionen kommer här att först redogöra för hur UD och Sida i avtal reglerat hur chefen för IUM skall leda och ta ansvar för den samlade verksamheten vid IUM i kombination med att Sida förutsätts dirigera utvecklingssamarbetet.

I överenskommelsen 1993 och i senare avtal har UD och Sida sökt tillgodose att chefen och dennes ställföreträdare tillsammans täcker de kompetensområden som en IUM har att hantera. Speciellt nämns att chef och ställföreträdare tillsammans skall kunna besitta erforderlig s.k. UD-kompetens å den ena sidan och kompetens för operativ biståndsverksamhet å den andra sidan. I normalfallet bör det ambassadråd som ansvarar för den operativa biståndsverksamheten vara andreman och ställföreträdande chef.

I principerna för samråd om chefstillsättning 1993 specificerar dock UD och Sida ytterligare villkoren för andreman vid ambassader "där annan verksamhet än bistånd utgör en betydande del av ambassadens totala aktiviteter". New Delhi och Nairobi nämns som exempel där andremanen bör ha UD-kompetens. Det operativa ansvaret för biståndsverksamheten faller då

på tredjemannen, tillika ambassadråd för utvecklingssamarbete. Samma formuleringar återfinns i avtalet 2002 utan att några orter nämns.

Det ovan nämnda belyser hur UD och Sida i avtalen sökt tillgodose sina respektive behov av styrning och inflytande beroende på de uppdrag och särskilda arbetskrav som olika beskickningar ställs inför. UD och Sida har även anpassat sina samarbetsformer vad beträffar delegering av dispositionsrätt av biståndsmedel från Sida. Som tidigare nämnts har Sida i detta avseende enligt 21 § i sin instruktion möjlighet att överlämna åt en utlandsmyndighet att på Sidas vägnar avgöra vissa ärenden.

I en bilaga¹²⁰ till avtalet har UD och Sida sammanställt en matris över ledning, delegering av dispositionsrätt, kostnadsdelning, ekonomisystem och operativt IT-ansvar för samtliga IUM och sidoackrediteringar som hanterar utvecklingssamarbete (sammanlagt 40). Av förteckningen framgår att för fem ambassader delegerar Sida dispositionsrätten till biståndsmedlen via IUM-chefen till ambassadrådet, som är anställd av Sida. De fem ambassaderna är IUM i Zimbabwe, Kenya, Sydafrika, Indien och Vietnam.

Den nämnda delegeringen till ambassadrådet för utvecklingssamarbete ("biståndsrådet") betecknas som en *tvingande vidaredelegering*. I praktiken innebär detta att Sida i sina beslut avseende delegering av dispositionsrätt inom anslagsdelposterna för bistånd till Afrika och Asien specificerar att "för vidaredelegering av ekonomiska befogenheter enligt detta beslut gäller att detta skall ske till ambassadråd (motsvarande) för utvecklingssamarbete" beträffande de fem nämnda IUM. För övriga IUM delegeras dispositionsrätten till chefen för IUM.

Riksrevisionen konstaterar att UD och Sida träffat avtal i syfte att med tvingande vidaredelegering beskära chefens befogenheter vid fem ambassader.

Enligt 28 § i IFUR skall utlandsmyndigheten ledas av en chef. Han/hon skall ansvara för myndighetens verksamhet (30 §), att den bedrivs författningen enligt (34 §) samt skall planera verksamheten, övervaka och bidra till att verksamhetsplanerna följs (35 §). Detta innebär att IUM-chefen har ett obeskuret mandat att leda IUM:s verksamhet. Den tvingande vidaredelegeringen kan ses som ett avsteg från de nämnda paragraferna. Enligt 40 och 43 § i IFUR kan dock Regeringskansliet utfärda föreskrifter respektive besluta om avvikelser från förordningen för särskilda fall.

Riksrevisionen konstaterar emellertid att avtalen mellan UD och Sida om IUM-chefens mandat inte resulterat i vare sig föreskrifter eller särskilda beslut enligt de två nämnda paragraferna i IFUR. Riksrevisionen anser att normgivningen för en IUM skall förvaltningsrättsligt utformas genom förord-

¹²⁰ Bilaga 1 (senare beteckning bilaga 5) till samrådsprotokoll UD/Sida, 4 maj 1999 (reviderad 31 maj 2002), Förteckning över samarbetsformer UD/Sida vid utlandsmyndigheter.

ning eller i föreskrift grundad på förordning, alternativt särskilt beslut riktat till IUM.

Vidare ger ett reducerat chefsmandat enligt Riksrevisionens mening större risker för tvister om arbetsledning mellan IUM-chefen och biståndsrådet. En tvingande vidaredelegering innebär också oklarheter avseende ansvarsförhållandena mellan Regeringskansliet och chefen för IUM avseende den samlade verksamheten vid IUM, där biståndet utgör en del och biståndsrådet förfogar över dispositionsrätten till biståndsmedlen.

Anställning av chefer

Regeringen beslutar om anställning av chef för en ambassad. Ärendena bereds av en särskild beredningsgrupp under ordförandeskap av UD:s expeditionschef. För integrerade ambassader föregås chefstillsättningen av samråd med Sidas generaldirektör, som också kan föreslå egna kandidater. Syftet är att UD och Sida skall enas om en gemensam kandidat. Denna allmänna tågordning kvarstår oförändrad från överenskommelsen 1994 till dags dato. Några villkor har dock tillkommit i avtalen.

Ett villkor är följande. Om det inte visar sig möjligt att enas om en chefskandidat så "har UD, med undantag av utlandsmyndigheter med utvecklings-samarbete som huvudsakligt ansvarsområde, avgörande inflytande över valet av kandidat"¹²¹. Vid tillsättningen av nämnda chefsbefattningar skall särskild vikt läggas vid chefskompetens. Vidare gäller att vid de IUM där Sidas generaldirektör delegerat dispositions- och beslutanderätten över biståndsmedel till IUM krävs gedigen biståndserfarenhet.

De villkor som tillkommit och nämnts i föregående stycke ger Sida ett stort inflytande vid framtagande av chefskandidater till IUM där utvecklings-samarbetet dominerar samt där antalet Sidautsända är relativt stort och krav på ledaregenskaper är särskilt höga.

Regeringen beslutar enligt 34 § i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet om anställning av chef för en utlandsmyndighet. Utrikesutskottet har förutsatt att de chefer som rekryteras till IUM har "solid kunskap om och erfarenhet av biståndsarbete". Utrikesutskottet poängterar även att integreringen skall tillvara "den samlade yrkesmässiga kompetensen på biståndsområdet". En chef med solid kompetens i utvecklings-samarbete och goda ledaregenskaper har naturligen bättre förutsättningar att i praktiken kunna omsätta denna intention från utskottet. Riksrevisionen vill understryka att det är regeringen som tillsätter chefen för IUM och själv bestämmer om rekrytering oavsett vad som står i nämnda avtal.

¹²¹ Regeringskansliet/UD, Principer och samråd beträffande utnämning och bemanning, Promemoria 1999-05-04, bilaga 2, samarbetsavtal UD/Sida, 2002-05-25/31.

Övrig personal och arbetsgivaransvar

I utrikesutskottets betänkande, som bifölls av riksdagen, nämns att frågor avseende personal, budget etc. måste utredas närmare. I betänkandet framgår följande:

- Att arbetsfördelningen mellan regeringen och biståndsorganen bibehålles vid en integration.
- Att biståndsorganen måste tillförsäkras direktiv- och instruktionsrätt gentemot den integrerade fältorganisationen så att den kan fullgöra sina åligganden effektivt.
- Att den samlade yrkesmässiga kompetensen på biståndsområdet tillvaratas.

Sammantagna kan dessa markeringar tolkas som att huvudmannen Sida har kvar hela ansvaret för utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionen konstaterar att från och med överenskommelsen 1993 har Sida hela tiden varit arbetsgivare för övrig personal vid IUM. Sida har ansvar för rekrytering, anställningsvillkor och kompetensutveckling. Vid förhandling med de fackliga organisationerna företräder Sida arbetsgivaren för hos Sida anställd personal.

UD och Sida diskuterar anställningsvillkoren i gemensam beredningsgrupp för personalfrågor. UD avgör deras titlar och hur de Sida-anställda vid IUM skall anmälas i värdlandet. I avtalet stipuleras att "vid tillsättning skall största möjliga hänsyn tas till det samlade verksamhetsintresset".

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att riksdagens beslut om integration inte inneburit förändringar beträffande vem som är arbetsgivare för Sidas personal. I förordningen (1995:869) med instruktion för Sida ges besked i arbetsgivarfrågan. 16 § i Sidas instruktion lyder: "Sida får efter samråd med Regeringskansliet placera personal vid en utlandsmyndighet". UD och Sida har även avtalat om att Sida skulle fortsätta att vara arbetsgivare för den av Sida utsända personalen. Integrationen, det vill säga att biståndskontoren avskaffades, har inneburit att chefen för IUM har att samlat leda personal som har UD respektive Sida som arbetsgivare.

IUM-chefen utför i flera avseenden arbetsgivaruppgifter för samtlig personal vid IUM. Det vill säga att IUM-chefen exempelvis beslutar om IUM:s arbetsordning inklusive delegering, leder och fördelar det dagliga arbetet, beslutar om resor, för utvecklings- och lönesamtal samt svarar för arbetsmiljöfrågor. Av Regeringskansliets föreskrifter om arbetsordning och delegering av beslutanderätt m.m. vid utlandsmyndigheter (UF 1998:1, 3 och 4 §§) framgår att chefen för en utlandsmyndighet kan överlåta åt andra tjänstemän vid myndigheten att på utlandsmyndighetens vägnar avgöra ärenden som inte är av det slaget att de behöver prövas av chefen. Chefen för en utlands-

myndighet får delegera sin beslutanderätt till en handläggande tjänsteman som har Regeringskansliet, Sida eller Migrationsverket som huvudman.

Riksrevisionen noterar att IUM-chefens inflytande över tjänsteutövningen i utvecklingssamarbetet kan riskera att komma i konflikt med den arbetsledning som Sida utövar gentemot sina anställda vid IUM.

Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att Sidas rätt att efter samråd med Regeringskansliet placera sin personal vid IUM inte innehåller några begränsningar. Regeringskansliet/UD och chefen IUM har att integrera den personal som Sida efter samråd beslutar stationera vid IUM.

Administrativa system

Utrikesutskottets intention att uppnå besparingar genom att tillämpa ett administrativt system vid IUM genomfördes av UD och Sida på så sätt att antingen UD:s eller Sidas system används vid en och samma IUM (se vidare avsnitt 5.6.2). I avtalen framgår hur kostnadsfördelning och fakturering mellan UD och Sida skall hanteras. UD och Sida har haft skilda uppfattningar om hur vissa kostnader bör fördelas. Statskontoret fick i uppdrag av UD att yttra sig om kostnadsfördelning av chefsbostäder, möblering, honorärkonsulat, räntor och amorteringar.¹²² Det kan noteras att Statskontoret beträffande fördelningen av kostnaderna för chefsbostäder kommenterar att borttagandet av den tvingande vidaredelegeringen bör påskyndas.

UD har anmält som ett problem att de skilda administrativa systemen – ett vid UD som departement och ett annat vid Sida-S och Sida-administrerade IUM – leder till att departementet har svårigheter att enkelt beräkna den totala kostnaden för utrikesförvaltningen i dess helhet. UD använder i dag Agresso för ekonomiadministration. Sidas system är Simba/AdEko+.

Riksrevisionen bedömer att integrationen vid IUM till viss del är avhängig av att FA-IT kan förse Sida med tekniska plattformar som kan tillgodose Sidas behov för operativt utvecklingssamarbete.

5.5 Ambassader med sektionskontor och reducerad UD-personal

5.5.1 Utrikesrepresentationen och utvecklingssamarbetet – sektionskontor

Utlandsmyndigheterna skall företräda och bistå hela Sverige och upprätthålla förbindelser med det land där beskickningen finns eller är sidoackrediterad. Enligt instruktion för utrikesrepresentation (IFUR) är utvecklings-

¹²² Statskontoret, Uppdrag att se över fördelningen av kostnader för ambassader mellan Sida och UD. PM 2001-04-20, ändrad 2001-04-27.

samarbetet en bland många uppgifter för utrikesrepresentationen. På särskild författningsmässig grund fullgörs inom IUM uppgifter för Exportrådet, Sida och Migrationsverket (6, 7 §§ i IFUR).

Den mångskiftande verksamheten kräver prioriteringar av begränsade finansiella och personella resurser. Mot bakgrund av budgetrestriktioner har – förutom nämnda nedläggning av ambassader – en utveckling mot ”regionambassader” och sektionskontor skett. ”Bakom tanken på regionambassader ligger strävanden att i en viss region i ett pressat budgetläge söka åstadkomma en geografisk täckning med en högre ambitionsnivå än den som återspeglas i ett normalt sidoackrediteringsansvar. Lösningen innebär kostnadsbesparingar bl.a. genom att investeringar i fysisk infrastruktur kan koncentreras till en plats och att ökade möjligheter skapas att uppnå tillfredsställande bemanning”¹²³.

Sektionskontor innebär att man upprättar svensk närvaro i ett land genom sidoackrediteringar till en svensk ambassad i ett annat land.

Ett exempel är sektionskontoret i La Paz i Bolivia som lyder under en KSA ambassadör placerad vid ambassaden i Argentina. Där arbetar endast Sida-personal, som anmäls vid den sidoackrediterade myndigheten. Sidapersonalen omfattas av immunitet, och biståndsinsatserna kan snabbare och billigare etableras och avvecklas än om en utlandsmyndighet skulle inrättas efter mellanstatliga förhandlingar.

I december 2003 kom UD och Sida överens om rekommendationer beträffande organisation och samverkan mellan ambassader och deras sektionskontor i sidoackrediteringsland.¹²⁴ I överenskommelsen nämns bl.a. att UD och Sida skall samråda om hur Sidas delegering av dispositionsrätt och övrigt ansvar rörande biståndsmedel skall ske.

Delegeringen skall framgå av ambassadens arbetsordning. ”Den till vilken dispositionsrätten delegerats (chefen för sektionskontoret) ansvarar för såväl planering och uppföljning av den samlade insatsportföljen som inledande beredning av nya insatser och uppföljning av samtliga åtgärder under genomförandet av en insats. Verksamheten styrs av långsiktiga region- eller landstrategier och på, medellång sikt, landplaner”.

Chefen för sektionskontoret har inom ramen för Sidas direktiv ansvaret för Sidas verksamhet inom utvecklingssamarbetet med landet. De biståndsansvariga leder lokalt det svenska deltagandet i givarsamordningen i landet samt bistår ambassaden med bidrag till politisk och ekonomisk rapporte-

¹²³ Regeringskansliet/UD, Kriterieutredningen – förslag till metod och kriterier för bedömning vid nedläggning respektive inrättande av utlandsmyndigheter och frågan om regionambassader, mars 2002.

¹²⁴ Regeringskansliet/UD, Relationer mellan ambassad och dess sektionskontor i sidoackrediteringsland, 2003-12-17.

ring. Samråd bör enligt överenskommelsen ske avseende landplan, verksamhetsplan och budgetunderlag.

Ambassadören ansvarar för deltagandet i möten med andra ambassadörer (Heads of Missions-möten) men kan avseende biståndsfrågor delegera detta till sektionskontorets biståndsansvarige. "Ambassadören har vidare en viktig roll när det gäller att i samverkan med sektionskontorets biståndsansvarige göra utvecklingssamarbetet synligt och föra policydialogen på hög politisk nivå".

Kommentar

Överenskommelsen om sektionskontor mellan UD och Sida fördelar ansvar och arbetsuppgifter för olika verksamhetsområden och nivåer i relationer till mottagarlandet. Riksrevisionen tolkar att dispositionsrätten till biståndsmedlen av praktiska skäl i arbetsordningen normalt delegeras i sin helhet till chefen för sektionskontoret i sidoackrediteringslandet.

De krav som ställs på sektionskontorets Sidautsända avseende rapportering om politik och ekonomi samt mänskliga rättigheter reser frågor om kostnadsdelning mellan UD och Sida. Dessa frågor diskuteras vidare i avsnitt 5.6.2.

5.5.2 Omvandlade ambassader

De s.k. omvandlade ambassaderna tillkom att i ett pressat budgetläge. De finns i länder där Sverige hade en reguljär ambassad och ett omfattande utvecklingssamarbete. Istället för att stänga dessa ambassader av besparingsskäl förändrades de till omvandlade ambassader. Verksamheten vid de omvandlade ambassaderna domineras av utvecklingsfrågor. Personalen leds av en ambassadör som i vissa fall jämte en tredjesekreterare är de enda utsända från UD. I övrigt arbetar endast Sidapersonal vid ambassaden. Exempel på denna typ av omvandlade ambassader finns i Dhaka, Kampala, Lusaka och Managua. Vid andra ambassader med tyngdpunkt på utvecklingsfrågor leds arbetet av en chargé d'affaires. Exempel finns i Colombo, Vientiane och Windhoek.

I det nämnda samverkansavtalet mellan UD och Sida finns en bilaga 3 om "Samverkan rörande utlandsmyndigheter med reducerad UD-personal". Enligt avtalet är syftet att, "trots besparingar inom UD:s förvaltningsanslag, bibehålla utlandsmyndigheter vars huvuduppgift är utvecklingssamarbete". Verksamhetsuppdraget för dessa ambassader har minskats beträffande bevakning och rapportering av den allmänpolitiska utvecklingen i landet samt främjande av svensk utrikeshandel, vetenskapliga, kulturella förbindelser och information om Sverige. Sidas personal vid de omvandlade ambassaderna förväntas i övrigt utföra UD:s uppgifter. Sida får enligt vissa regler

ersättning av UD för de uppgifter som biståndspersonalen utför för UD:s räkning.

Riksrevisionens iakttagelser från den reducerade ambassaden i Uganda visar att beräknade resurser, förberedelser och personal för att klara verksamhetsuppdraget inte var tillräckliga. I de ursprungliga beräkningarna uppskattades att 45 procent av den utsände Sidaadministratörens ansvarsområde skulle bestå av författningsreglerad verksamhet (främst migrationsområdet)¹²⁵. Enligt Riksrevisionens iakttagelser ledde detta till en orimlig total arbetsbörda på administratören, inte minst under den reducerade ambassadens uppbyggnadsskede.

De ekonomiadministrativa bristerna påpekades i en revisionsrapport från Riksrevisionsverkets årliga revision till Sidas styrelse¹²⁶. Det är Riksrevisionens uppfattning att bakom de brister som påpekas i nämnda revisionsrapport ligger bland annat en felbedömning av de centrala huvudmännen om det resursbehov som författningsreglerad och annan UD-relaterad verksamhet skulle kräva. Därtill kommer, som framgår av revisionsrapporten, brister i Regeringskansliets (FA/IT) och Sidas kapacitet att förse ambassaden med erforderligt tekniskt IT-stöd.

Avtal och ambassadörens uppdragsbeskrivning

Den omvandlade ambassaden har fått begränsade arbetsuppgifter. Enligt avtalet skall en omvandlad ambassad inte arbeta med den särskilda bevakning och rapportering som regleras i IFUR: 3 § (följa och sammanställa data om politiska och sociala förhållanden), 5 § (politisk analys och rapportering), 6 § (främja svenskt näringsliv), 8 § främja vetenskapliga och kulturella förbindelser) och 9 § (sprida information om Sverige och underlätta kultur- och erfarenhetsutbyte. Dessa avsteg från IFUR har endast reglerats i avtal mellan UD och Sida. Riksrevisionen anser att avtal är en förvaltningsrättsligt felaktig form för att meddela föreskrift om en sådan begränsning. I synnerhet som det bör framgå med vilket stöd i IFUR eller annan författning som begränsningarna beslutats.

I det skrivna uppdraget till chefen för den omvandlade ambassaden i Uganda¹²⁷ framgår dock att denne förväntas rapportera om politisk och ekonomisk utveckling, som har bäring på utvecklingssamarbetet. Ambassadören skall vidare bevaka utvecklingen på demokratiområdet, som är avgörande för det framtida biståndet och landets relationer till grannländerna.

Ambassadören skall vidare stärka och bredda utbytet mellan svenska och ugandiska aktörer, såväl på det kommersiella området som med det civila

¹²⁵ Sida AFRA/REGADM, Uganda. Kostnadsfördelning vid ambassaden efter den 1 september 2001.

¹²⁶ RRV, Revisionsrapport till Sida, 2002-11-21, dnr 30-2002-0512. Sidas svar 2002-12-06, dnr 2002-3907.

¹²⁷ Regeringskansliet/UD, Uppdrag till ambassadör Erik Åberg, Kampala, 2003-01-24.

samhället, samt delta i de lokala EU-samråden och företräda svenska intressen vid olika, ofta Sida-stödda arrangemang, seminarier, invigningar o.d.

Riksrevisionen finner att det skrivna uppdraget till ambassadören innehåller väsentliga delar av de arbetsuppgifter som enligt avtalet mellan UD och Sida inte skulle ingå i ambassadens arbete.

Den refererade uppdragsbeskrivningen och det breda utvecklingssamarbetet med Uganda (bl.a. stort stöd till landets statsbudget) innebär att ambassadörens rapportering om politik och ekonomi i allt väsentligt blir densamma som den rapportering (3 och 6 §§ IFUR) som ambassadören enligt avtalet mellan UD och Sida skall avstå ifrån.

Inte sällan inträffar för övrigt politiska skeenden som beskickningen, trots avtalet mellan UD och Sida, måste rapportera om. Stängningen av Ugandas enda "oppositionstidning" och den pågående fredsprocessen i Sri Lanka, vilken berör den omvandlade ambassaden i Colombo, kan tjäna som exempel. I sådana fall kan den överenskomna fördelningen av ambassadörens arbete för UD- respektive Sida i praktiken bli väsentligt omfördelad.

Riksrevisionen noterar i sammanhanget att fem av de omvandlade ambassaderna rapporterade för år 2002 att mer tid än beräknat använts för UD-uppgifter (totalt 14,4 manmånader mer).

Tanken bakom den omvandlade ambassaderna är att UD ville uppnå besparingar. Till skillnad från reguljära ambassader betalar Sida vid omvandlade ambassader en andel av ambassadörens lön. På en omvandlad ambassad finns inget biståndsråd. Sida betalar ambassadörens lön när han arbetar i egenskap av biståndsråd. I Uganda har parterna beräknat att ambassadören arbetar 30 procent för UD och 70 procent för Sida. I avsnitt 5.6.2 har Riksrevisionen samlat sina synpunkter på rådande principer för kostnadsfördelning mellan UD och Sida för olika typer av IUM.

5.5.3 *Sammanfattande kommentarer till samverkansavtalen ur förvaltningsrättsligt perspektiv*

Riksrevisionen har ovan kommenterat de avtal som UD och Sida ingått efter att riksdagen beslutat att skapa integrerade utlandsmyndigheter och regeringen beslutat att Sida skall avveckla biståndskontor i detta syfte.

Förvaltningsmyndigheter styrs genom normgivning, dvs genom av riksdagen beslutad lag och genom regeringens förordningar eller särskilda beslut. Utlandsmyndigheter är myndigheter under Regeringskansliet. Utlandsmyndigheter kan därför styras genom föreskrifter och särskilda beslut (40 och 43 §§ i IFUR) av Regeringskansliet. Vem som har rätt att fatta beslut regleras i UD:s arbetsordning (UF 2004:1). Enligt 34 § i nämnda arbetsordning svarar expeditionschefen under kabinettssekretären för ledningen av utrikesförvaltningen i administrativt hänseende. Expeditionschefen har undertecknat nämnda avtal med Sida. Som nämnts ovan har

dock avtalen som styrform inget stöd i förordningar, föreskrifter eller beslut av regering eller Regeringskansliet.

Riksrevisionen uppfattar att nämnda avtal har tillkommit som någon form av förvaltningsöverenskommelser mellan två myndigheter – Regeringskansliet och Sida. Överenskommelserna saknar formellt bindande rättsverkan.

Riksrevisionen ifrågasätter den form som UD och Sida använt för reglera frågor som gäller hur verksamheten skall bedrivas och ledas vid IUM. Normer för ledning och verksamhet för en IUM bör ha formen av föreskrifter och särskilda beslut riktade till den som beslutet avser. Detta skulle ge styrningen av IUM en tydligare förvaltningsrättslig förankring med direkt koppling till IFUR. Såvitt Riksrevisionen kunnat finna har innehållet i avtalen endast ifråga om ekonomiadministration resulterat i en enda föreskrift (UF 2000:22, 2 §).

Sammanfattningsvis finner Riksrevisionen att riksdagens beslut om integrering av utlandsmyndigheterna resulterat i följande:

- att regeringen fattade beslut om att Sida skulle avveckla biståndskontoren
- att UD och Sida ingått avtal om integreringen utifrån riksdagens beslut utan att detta förfarande, eller dess resultat, formellt beslutats av vare sig regeringen eller Regeringskansliet
- att UD och Sida beslutade att använda ett ekonomiadministrativt system, antingen UD:s eller Sidas, vid IUM. Detta har till skillnad från övrigt innehåll i nämnda avtal kodifierats i Regeringskansliets föreskrift om ekonomiadministration vid utlandsmyndigheterna (UF 2000:22)
- att chefen för IUM inte är arbetsgivare för den utsända personalen från Sida. Däremot utövar IUM-chefen ansvar som arbetsledare gentemot både den av UD och Sida utsända personalen.
- att cheferna för alla IUM har dispositionsrätt till biståndsmedel. Vid fem IUM har dock Sidas biståndsråd fått dispositionsrätten till biståndsmedlen på grund av tvingande vidaredelegering som överenskommit i avtal mellan UD och Sida.

UD och Sida har huvudsakligen i avtalsform genomfört riksdagens beslut om integrering. Detta förfarande harmonierar inte med de former för styrning av utrikesrepresentation som medges i 40 och 43 §§ i IFUR. Integrationen har också medfört otydligheter beträffande utövandet av arbetsledning vid IUM. På grund av den tvingande vidaredelegeringen har det uppstått oklarhet vad avser fördelningen av arbetsledning mellan IUM-chefen och biståndsrådet i utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionen vill understryka att föreskrifter har en specifik tvingande status och styrkraft och grundas på regeringsbeslut eller författning. Det är ur förvaltningsrättslig synpunkt uteslutet att använda avtal för att reglera myndighetsutövning. Detta följer av legalitetsprincipen. Riksdagens beslut

om integrering har inneburit former för samverkan mellan UD och Sida som reglerats i avtal, dvs. genom ett förvaltningsrättsligt felaktigt förfarande.

5.6 Dimensionering och organisation

5.6.1 Dimensionering

Att överhuvudtaget inrätta en utlandsmyndighet

Inledningsvis vill Riksrevisionen åter framhålla att denna granskning gäller hantering av utvecklingssamarbete vid existerande IUM. Den vidare frågan om ett IUM, sektionskontor, eller om en s.k. regionambassad bör inrättas respektive utnyttjas för utvecklingssamarbetet med visst samarbetsland lämnas därhän. Denna i och för sig grundläggande och intressanta fråga har behandlats i Kriterieutredningen¹²⁸. Utredningen nämner två kriterier som kan tillämpas och som i detta sammanhang har bäring på att inrätta en svensk representation:

D.5: Landet, delen av landet eller organisationen är en betydelsefull partner i bilateralt och/eller multilateralt utvecklingssamarbete.

D.8: Svensk diplomatisk närvaro har betydelse för landets utveckling i fråga om fred, demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och ekonomisk utveckling.

Flera svenska beskickningar har inrättats huvudsakligen på basis av dessa två nämnda kriterier. Det är av intresse att analysera hur dessa dimensionerats och bemannats för att klara av huvuduppgifterna i kriterierna, utvecklingssamarbetet och att främja vissa sociala värden samt ekonomisk utveckling.

Resurstilldelning

Inom den totala resursramen dimensionerar UD och Sida respektive utlandsmyndighet utifrån en analys av Sveriges intressen i respektive land och det därifrån framtolkade verksamhetsuppdraget. På basis av beprövad erfarenhet bedöms och beslutas vad det definierade uppdraget kräver i form av personal och andra resurser. Såvitt Riksrevisionen funnit använder UD inga nyckeltal. Sida har uppgivit att man använder nyckeltal som en av utgångspunkterna för dimensionering. Ett exempel på nyckeltal är ett visst antal projekt, sektorprogramstöd eller budgetstöd (normalt) kräver ett visst antal manmånader med viss kompetens vid IUM.

¹²⁸ Regeringskansliet/UD, Kriterieutredningen – förslag till metod och kriterier för bedömning vid nedläggning respektive inrättande av utlandsmyndigheter och frågan om regionambassader, mars 2002.

UD:s dimensionering bygger på erfarenhet – ”intelligenta gissningar” – och ett stegvis tänkande som utgår ifrån sakverksamheten. Ett exempel på det sistnämnda för Sida är följande: När en IUM bedöms behöva, förutom biståndsrådet, tre programhandläggare för sakhanteringen så behövs ofta en administratör, alternativt en lokalanställd bokförare samt en assistent och chaufför.

Verksamhetsplanering

Att UD är en del av Regeringskansliet har betydelse för möjligheterna att samordna verksamhetsplaneringen (VP) för IUM. I dag är VP två skilda processer för UD och Sida. UD:s VP-process är en del av Regeringskansliets och börjar senare än Sidas.

UD och Sida har sökt samordna sina ”ut-signaler” i verksamhetsplaneringen. De två huvudmännen har inte för avsikt att producera ett gemensamt VP-underlag till IUM. För UD är det svårt att särbehandla med förtur VP-underlagen till de integrerade utlandsmyndigheterna framför alla andra betydligt fler myndigheter i utrikesrepresentationen. Företrädare för UD och Sida konstaterar att VP-processerna sker utifrån skilda förutsättningar och perspektiv. Man strävar efter samordning så långt som är möjligt och anser att den förbättrats.

Följden blir dock att chefen för IUM får motta och besvara två VP-underlag för en och samma myndighet som integrerat och samlat skall utnyttja sina resurser på ett optimalt sätt. Riksrevisionens iakttagelser i fält visar att cheferna för IUM anser att det två VP-underlagen försvårar ledningen av verksamheten och borde kunna samordnas ytterligare.

5.6.2 Principer för kostnadsdelning mellan UD och Sida vid IUM

Enligt det administrativa samarbetsavtalet mellan Regeringskansliet/UD och Sida från 2002 skall ”de administrativa kostnaderna vid berörda utlandsmyndigheter delas på ett rättvist, heltäckande, enkelt och flexibelt sätt”. Bilaga 1 i avtalet specificerar hur detta skall ske.

För utlandsmyndigheter med reducerad UD-personal (omvandlade ambassader) gäller särskilda regler, som framgår av bilaga 3 till avtalet.

Tre typer av ambassader

Kostnadsfördelningen aktualiseras vid följande typer av ambassader:

1. Gemensam ambassad

Både UD och Sida finns representerade, och ambassaden administreras antingen av UD eller Sida. Om IUM administreras av Sida används Sidas system och vice versa. Den som står för administrationen fakturerar den andra parten.

År 2003 fanns 16 gemensamma ambassader där UD:s administrativa system tillämpades, 9 med Sidas system.

2. Ambassad med viss Sidaverksamhet

Ambassad med enbart UD-personal. Personalen utför vissa Sidauppgifter. UD får ingen ersättning för detta arbete med hänvisning till att IFUR föreskriver att UD skall utföra vissa arbetsuppgifter åt Sida. Det kan noteras att UD:s kostnader avräknas mot biståndsramen med olika procentsatser för olika slag av ambassader. Dimensioneringen av UD-personal i fält baseras även på arbetsuppgifter inom utvecklingsarbetet.

3. Omvandlade ambassader.

Ambassad med reducerad UD-personal. Beskickningschefen och eventuellt en tredje sekreterare (den senare för att främst utföra författningsreglerad verksamhet är anställda av UD). En del av ambassadörens tid ägnas åt att utföra de arbetsuppgifter som normalt faller på ett biståndsråd. I övrigt består ambassaden av Sida-personal, som i vissa fall också svarar för författningsreglerad verksamhet. Kostnadsdelningen sker enligt bilaga 3 i samarbetsavtalet.

År 2003 fanns sju omvandlade ambassader (Dhaka, Kampala, Lusaka, Vientiane, Colombo, Managua, Windhoek).

Vidare finns s.k. sektionskontor för utvecklingsarbete med länder där beskickningar saknas. Sektionskontoren har i de flesta fall endast personal från Sida. I Skopje och Pristina finns dock också UD-personal. UD står för de kostnader som föranleds av UD-personalen. År 2003 fanns 13 sektionskontor/ambassadsektioner för utvecklingsarbete.

Modeller för kostnadsdelning

Den modell som tillämpas för gemensamma ambassader är per capita-modellen, dvs. att de administrativa kostnaderna/driftskostnaderna fördelas i proportion till antalet utsända handläggare från respektive UD och Sida.

En annan modell är den s.k. Vientiane-modellen. Den tillämpas på ambassader med reducerad personal. Denna modell innebär att kostnaderna fördelas i förhållande till en uppskattning av verksamhetens omfattning för UD respektive Sida. Beräkningarna görs i årsarbetskrafter.

Ambassader med reducerad UD-personal

Enligt denna bilaga skall UD och Sida gemensamt värdera arbetsbelastningen för de arbetsuppgifter för UD som återstår efter reduceringen av ambassadens uppdrag. Denna värdering bildar underlag för bemanningsåtgärder och fördelningen av kostnader mellan UD och Sida.

Om UD åter skulle vilja ha en mer omfattande rapportering eller andra arbetsinsatser motsvarande mer än 10 procent av en årsarbetskraft (åak), så

skall detta framgå av ett reviderat verksamhetsuppdrag. Sidas administrativa system används vid de omvandlade ambassaderna. Sida ansvarar för fastighetsförsörjning och förvaltning.

För de omvandlade ambassaderna sammanställde UD efter samråd med Sida myndighetsprofiler, där UD:s andel av de totala årsarbetskrafterna för respektive ambassad beräknades¹²⁹. UD:s andel av arbetsbelastningen för de sex omvandlade ambassaderna varierade mellan 11 och 28 procent.

För exempelvis den omvandlade ambassaden i Kampala finns en ambassadör och en tredje sekreterare utsända från UD. Fyra tjänstemän från Sida arbetar vid ambassaden. Enligt per capita-modellen skulle detta innebära en fördelning UD 2/6 och Sida 4/6.

Värderingen av arbetsbelastningen (totalt 6 åak) är att IUM-chefen arbetar 0,3 åak och tredje sekreteraren 0,6 åak för UD. En beräkning på basis av årsarbetskrafter innebär alltså att UD belastas med (0,9/6) 15 procent av ambassadens driftsbudget. UD å andra sidan, som betalar löner och förmåner för de två UD-utsända, fakturerar Sida för dessa kostnader i proportion till beräknade årsarbetskrafter för Sida, dvs. 70 procent för ambassadören och 40 procent för tredje sekreteraren.

Statskontoret (STK) fick 2001 i uppdrag av UD att se över fördelningen av kostnaderna för ambassader mellan UD och Sida. Inledningsvis konstaterar STK att båda parter är nöjda med per capita-modellen¹³⁰. Det finns dock vissa komponenter i den som gör att den inte upplevs som rättvis, vilket förorsakade uppdraget till STK¹³¹.

STK konstaterar att UD och Sida prövat olika modeller men haft svårt att enas om någon annan än per capita-modellen. Enligt STK är det inte modellen i sig som är problemet utan vilka kostnader som skall ingå i driftsbudgeten och därmed fördelas. Ett tvisteämne är kostnaderna för chefsbostäder vid de fem ambassader där tvingande vidaredelegering till biståndsråd tillämpas.

Kostnader för gemensamma ambassader

Den totala kostnaden för de integrerade utlandsmyndigheter som ingår i beräkningen (se bilaga 5) har ökat från 415 mnkr (198,4 mnkr Sida samt 216,7 mnkr UD) år 2000 till 496,7 mnkr (252,7 mnkr Sida samt 243,9 mnkr UD) år 2002¹³². Denna summa avser den totala kostnaden för IUM, dvs.

¹²⁹ RK/UD/PLAN-ORG, Omvandling av myndigheter; Myndighetsprofiler efter omvandling, PM 2001-06-27.

¹³⁰ Statskontoret, Uppdrag att se över fördelningen av kostnader för ambassader mellan Sida och UD, PM 2001-04-27

¹³¹ STK:s uppdrag avgränsades till kostnader för chefsbostäder, möblering av personalbostäder, honorärkonsulat samt räntor och amortering.

¹³² Som jämförelse kan nämnas att UD:s kostnader för hela utrikesrepresentationen uppgick till 1 154 mnkr år 2000, 1 228 mnkr år 2001 samt 1 257 mnkr år 2002.

både Sidas och UD:s kostnader. Totalt sett fördelas kostnaderna tämligen jämnt mellan de båda parterna. I de enskilda fallen kan dock fördelningen variera stort (se bilaga 5). Av bilagan framgår att Sida står för merparten av kostnaderna för IUM i regionen Afrika medan det motsatta gäller för regionen Asien. Notera även att UD:s kostnader avser bruttoutfall. För IUM administrerade av UD fås en viss summa tillbaka genom att UD fakturerar Sida en viss del av driften. Enligt UD är det med nuvarande ekonomiska administrativa system inte enkelt att redovisa IUM:s nettokostnader.

I nedanstående tabell har de s.k. omvandlade ambassaderna lyfts fram.

Tabell 1 Kostnadsdelning vid omvandlade ambassader (total kostnad mnkr, procentuell fördelning UD/Sida)

| Land | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------|-------------|-------------|-------------|
| Angola | 12,8(45/55) | 13,2(49/51) | 12,6(32/68) |
| Namibia | 7,7(29/71) | 8,5(19/81) | 6,3(17/83) |
| Uganda | 10,1(81/19) | 9,2(56/44) | 17,1(15/85) |
| Zambia | 12,1(28/72) | 13,5(27/73) | 14,4(10/90) |
| Bangladesh | 10,3(31/69) | 12,7(39/61) | 10,5(24/76) |
| Laos | 7,0(13/87) | 8,2(19/81) | 7,4(13/87) |
| Sri Lanka | 8,0(31/69) | 7,8(18/82) | 11,6(15/85) |
| Nicaragua | 14,5(29/71) | 15,5(26/74) | 12,0(13/87) |

I alla fall förutom Laos har Sidas andel av de totala kostnaderna ökat och UD:s minskat. Det bör noteras att ökningen i Sidas andel i vissa fall kan bero på att Sida ökat sin närvaro vid den aktuella IUM. Ett exempel är Uganda. Fördelningen mellan UD och Sida visar tydligt hur UD minskat sitt engagemang i dessa länder genom att minska UD-utsänd personal.

Ovanstående är en grov uppskattning av hur kostnader fördelas mellan UD och Sida. Nuvarande redovisning gör det inte möjligt att inkludera den fakturering som sker mellan huvudmännen. Det saknas förutsättningar i redovisningen för att kunna följa om exempelvis budgeterade besparingar förverkligas.

Det synes råda konsensus om per capita-modellen. Det tycks råda viss oenighet om vad som skall ingå i det som skall fördelas. Enligt Riksrevisionens iakttagelser kan denna modell leda till orimliga kostnader för Sida på stora ambassader där Sida har få utsända och biståndet utgör en mycket begränsad verksamhet. Ett exempel är IUM i Moskva där Sida har en utsänd och en lokalanställd. När de omfattande driftkostnaderna för denna ambassad fördelas på den ende Sida-utsände blir detta "pålägg" relativt stort.

Enligt Sida innebär Vientiane-modellen i teorin att allt som Sida utför åt UD skall ingå i den överenskomna kostnadsdelningen. Enligt Riksrevisionens mening medför dock modellen i sig risker för konstnadsövervältring på Sida. Riksrevisionen avser här att Sida före omvandlingen inte betalade UD

när beskickningschefen arbetade som övergripande samordnare och ansvarig för biståndshanteringen. I den omvandlade ambassaden betalar Sida 60-70 procent av beskickningschefens lön för denna uppgift och att ambassadören utför arbetet som biståndsråd. Vidare gäller att på några av de omvandlade ambassaderna betalar UD 60% för att Sidas administratör utför författningsreglerade verksamhet åt UD. Före omvandlingen betalade UD 100 procent av den UD-utsände 3:e sekreterarens lön för att utföra motsvarande arbetsuppgift.

Förutom modellens inneboende risk för kostnadsövervältring vill Riksrevisionen framhålla till att modellen i praktiken kan innebära väsentliga omfördelningar med risk för kostnadsövervältring på Sida (se 5.5.2). Kostnadsövervältring kan också sägas ske när UD utför uppgifter åt Sida vid utlandsmyndigheter utan Sida-personal och inte fakturerar Sida med hänvisning till 7 § i IFUR.

Vientiane-modellen lider generellt av att den bygger på uppskattningar. Följden blir risk för icke avsedd kostnadsövervältring och osäker budgetering. Problemet är att både UD och Sida idag saknar instrument för precisare mätning av den faktiska tid som UD:s och Sidas personal använder för att utföra arbetsuppgifter åt respektive huvudman.

Riksrevisionen ifrågasätter även avseende kostnadsdelning att UD och Sida reglerat denna i avtal. Att i avtal besluta att UD och Sida skall betala för varandras tjänster är enligt Riksrevisionen ett förvaltningsrättsligt felaktigt förfarande.

Vidare vill Riksrevisionen framhålla att IFUR i detta fall inte kan ge grund för att UD fakturerar Sida för del av ambassadörens lön. IFUR är en instruktion som riktar sig till utrikesrepresentationen och inte till Sida (frånsett 7 § angående Sidas instruktions- och direktivrätt). Att Sida betalar UD på nämnda sätt skall enligt Riksrevisionens mening beslutas av regeringen.

5.6.3 Organisation

Linje – staborganisation

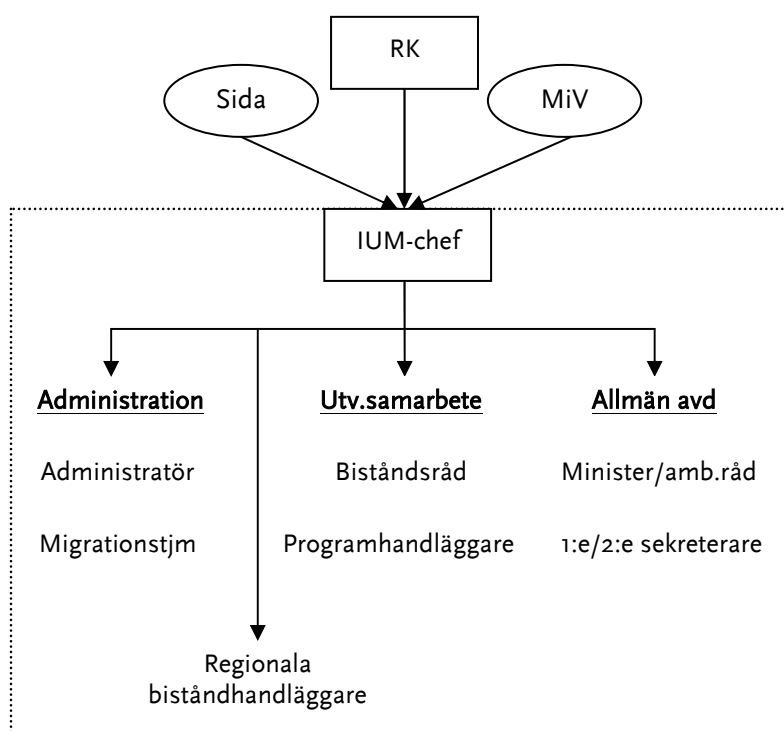
De besökta IUM är i sina organisationsdiagram typiska linje – staborganisationer. Under den samordnande ambassadören representeras produktionsenheterna av dels den politiska delen, dels delen för utvecklingssamarbetet. Staben utgörs av den administrativa enheten.

Den sistnämnda stödfunktionen innehåller enligt Riksrevisionens mening i sig ytterligare en produktionsenhet gentemot allmänheten: Produktion av migrationservice och konsulär service.

Organisationsdiagram

Att samlat styra produktions- och stödfunktioner vid en integrerad utlandsmyndighet med regionala handläggare innebär att IUM-chefen har att relatera till ett antal skilda aktörer i Sverige – UD, region- och ämnesavdelningar vid Sidas, Migrationsverket, Försvarsmakten, Svenska Institutet, Exportrådet och eventuella tekniska attachéer. Den komplexa arbetssituationen framställs förenklat i nedanstående schematiska diagram, som redovisar vanligen förekommande aktörer vid IUM.

Figur 1 En integrerad utlandsmyndighet med vanligen förekommande aktörer



Ambassadör och biståndsråd

Arbetsfördelningen regleras i IUM:s arbetsordning. Denna styr genomförandet av de dagliga operativa och administrativa verksamheterna. IUM-chefen har att använda myndighetens samlade personalresurser på ett integrerat och flexibelt sätt för att klara tillfälliga arbetstoppar och främja övergripande effektivitet.

I genomförandet av utvecklingssamarbetet befinner sig både ambassadör och biståndsråd i produktionslinjen: Sida-S – myndighetschef – biståndsråd – programhandläggare.

Bortsett från de nämnda fem ambassaderna med tvingande delegering till biståndsrådet kan myndighetschefen välja att behålla dispositionsrätten från Sida-S till alla eller bara delar av biståndsmedlen. I det senare fallet rör det inte sällan medel för initiering av nya insatser (konsultfonden) och för politiskt känsliga områden såsom mänskliga rättigheter och demokrati.

Vår iakttagelser visar att den formella fördelningen av mandat liksom personkemin mellan ambassadör och biståndsråd är viktiga faktorer för IUM:s allmänna effektivitet och i synnerhet för det operativa utvecklingssamarbetet. Dialog med tydligt uttalade förväntningar och tydlig rollfördelning är av vikt för att samspelet skall bli så friktionsfritt som möjligt.

Ett exempel på en situation som i brist på tydlig rollfördelning kan leda till samarbetsproblem är följande: Ambassadören, som är ambassadens främsta ansikte utåt, har många kontakter med mottagarlandet där biståndsrådet inte är närvarande. Vid dessa uppvaktningar och samtal kan mottagarens företrädare uppfatta diplomatiskt visat intresse för propåer som att löften om samarbete ges. Dessa kan sedan leda till framställningar till biståndsrådet, som inte i förväg blivit konsulterat. Om biståndsrådet genom tvingande vidaredelegering har dispositionsrätt till biståndsmedlen kan biståndsrådet avslå framställan utan vidare beredning men med risk för störda relationer till både samarbetslandet och ambassadören.

Regionala handläggare

Regionala handläggare ingår i organisationen för vissa IUM. Vid IUM i Kenya fanns vid tiden för Riksrevisionens besök fyra, vid IUM i Tanzania en. I några fall kan en och samma programhandläggare dels svara för regional verksamhet, dels för bistånd till ambassadens värdland. De regionala handläggarna styrs i sak från Sida-S och i det dagliga arbetet av chefen för utlandsmyndigheten. Exempelvis beslutar ambassadören om deras resor och för lönesamtal med dem. Handläggarnas arbetsprogram beslutas av Sida-S efter samråd med chefen för IUM. Handläggarna rapporterar både till ämnesenheten vid Sida-S och ambassadören.

Det bör noteras att de regionala handläggarna formellt inte lyder under biståndsrådet (vilket organisationsdiagrammet för ett av de besökta IUM kunde ge intryck av) utan ambassadören. Professionell samverkan är dock frekvent mellan biståndsrådet och de regionala handläggarna i biståndsproduktionen. Ämnesavdelningarna styr i sakfrågor de regionala handläggarna. Exempelvis styr avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och humanitärt bistånd (SEKA) de två handläggarna för humanitärt bistånd till Stora sjöregionen/östra Afrika och avdelningen för demokrati och

social utveckling (DESO) handläggaren för HR/Demokrati för östra Afrika vid IUM i Kenya.

Dessutom styr direktoratet för Lake Victoria Development Programme (LVDP) en regional handläggare på deltid vid IUM i Tanzania. Därutöver bevakar bilaterala programhandläggare vid alla tre östafrikanska IUM på deltid LVDP-frågor i biståndet till respektive land. Regionala arbetsuppgifter, speciellt i form av en stor satsning som LVDP, ökar risken för styrkonflikter mellan Sida-S och chefen för utlandsmyndigheten.

5.6.4 Huvudprocesser och administrativa resurser

De besökta IUM har i dag följande – ej rangordnade – fyra huvudprocesser

- Utvecklingssamarbete
- Politisk analys och rapportering
- Främjande av Sverige (näringsliv, kultur)
- Författningsreglerad verksamhet (migration, konsulära ärenden)

Den administrativa funktionen skall stödja dessa fyra med system och rutiner som i hög grad är IT-baserade och var och en styrs av specifika regelverk. Den administrativa chefen är de facto både personalchef, ekonomichef, IT-chef, arkiv-, kontors- och förrådschef samt säkerhetschef. Den administrativa enheten vid en fullt delegerad ambassad har behov av kompetens med både bredd och djup inom ekonomi, IT och regelverk för sakfrågor inom främst bistånd och författningsreglerad verksamhet.

Frågan om dimensionering av administrationen vid IUM bör inte begränsas till den personal som handlägger utvecklingssamarbete utan ses utifrån hela ambassadens verksamhet. Enligt Riksrevisionens iakttagelser är det främst den författningsreglerade verksamheten som kräver tid och kraft från den administrativa enheten vid ambassaden – även för ambassader som inte tillhör den reducerade kategorin och även om ambassaden har utsänd(a) migrationshandläggare.

Vid IUM skall utsänd och lokal personal hantera utvecklingssamarbete och författningsreglerad verksamhet (konsulära frågor och migrationsärenden) samt administration. De personalresurser som respektive ambassadör vid de sex besökta ambassaderna förfogade över för att utföra nämnda arbetsuppgifter varierade kraftigt. Detta resulterade i markanta skillnader i kvantitet och kvalitet i handläggningen av bl.a. migrationsärenden i Kampala, Nairobi, Dar es Salaam, Moskva, Belgrad och Hanoi. (Se vidare RRV:s rapport om migrationsarbetet vid IUM¹³³).

Frågan om personalresurser för administrativt stöd till biståndsadministrationen och genomförande av författningsreglerad verksamhet skall ses

¹³³ RRV 2003:24, Migrationsverket och utlandsmyndigheternas arbete med migration.

utifrån dels regelverkets formella krav, dels i ljuset av att utlandsmyndigheterna är små, sårbara organisationer. Formella krav och rimlig hantering av risk och lämplighet av följande karaktär skall tillgodoses:

- Behörighet: Vissa arbetsuppgifter får endast svensk utsänd (handläggare)personal utföra och fatta beslut om, och de får i vissa fall endast utföras av särskilt säkerhetskontrollerad person.
- Delegering: Vissa arbetsuppgifter får/kan/bör endast viss personal utföra efter att ha genomgått utbildning härför.
- Legitimitet: Lokal nationell personal kan uppfattas som mindre trovärdiga representanter för Sverige och löper större risk att hotas och/eller bli utsatta för otillbörliga påtryckningar samt utförsök.

Dimensioneringen bör också tillgodose tillräckliga resurser för både förstahands- och andrahandsansvar för beslut respektive beredning av ärenden. Andrahandsansvarig personal vid IUM behöver inte bara rycka in vid semester och sjukdom. IUM är små, sårbara enheter med hög personalomsättning i och med att de utsända regelbundet byts ut. Det uppstår inte sällan långvariga vakanser vid personalväxling, och i besparingstider kommer oväntade besked om att tjänster inte återbesätts. Följden blir stor risk för uteblivet administrativt stöd till biståndspersonal och sämre service avseende migrationsärenden.

Den bild som framträder i Riksrevisionens iakttagelser är att möjligheterna att generellt uppfylla andrahandsansvaret är knappa. Detta gäller exempelvis när den andrahandsansvarige administratören måste träda in och förutom att ta hand om kryptering, lås, inre arkiv m.m. också handlägga och besluta i migrationsfrågor i tredje sekreterarens ställe.

RRV:s årliga revision har vid upprepade tillfällen framfört kritik mot avsaknad av och otillräckliga rutiner avseende IUM:s interna kvalitetssäkring. Exempel är bristande rutiner för löpande kvalitetssäkring av PLUS-hantering och gemensam påminnelserutin vid sen inkommen rapportering. Denna bakgrund kombinerad med starkt ökande biståndsanslag samt att IUM tillförs ökade resurser i samband med fältvisionen gör att Riksrevisionen utifrån sina iakttagelser finner det angeläget att dimensionering av och innehåll i det administrativa stödet blir adekvat för att bidra till effektivisering av sakverksamheten. Förstärkning av IUM:s administrativa resurser ger större möjligheter till förmåga att anpassa system och rutiner för att höja kvaliteten i insatsuppföljning, upphandling, revision etc. hos de sakinriktade handläggarna.

Arbetsuppgifterna för den administrativa chefen vid en IUM med utvidgad delegering spänner över breda och komplicerade områden som omfattar både UD:s och Sidas regelverk. Riksrevisionens iakttagelser indikerar att den rådande administrativa bemanningen är alltför liten. Det är en viktig

och krävande uppgift att följa upp, underhålla och utveckla administrativa system och rutiner kopplade till projektcykeln, avtal, projektpärmar, revisionsgranskningar etc. Sidas har strategiska ambitioner att rationalisera insatsportföljer och minska transaktionskostnader. Detta kräver administrativ kapacitet att ta fram och säkerställa kvaliteten i underlag i syfte att följa och mäta insatser i termer av kostnadseffektiv insatsförvaltning samt effektivare resursutnyttjande för ambassaden i dess helhet.

I ljuset av fältvisionens ambitioner och de påpekanden som den årliga revisionen framfört om återkommande brister i förvaltningen av insatser, anser Riksrevisionen att resurs- och kapacitetsbalansen mellan sakpersonal och administrativ personal bör bli föremål för kritisk analys. Riksrevisionen avser här speciellt behovet av IT-stöd och controller-kapacitet vid IUM för att koppla samman sakverksamhet och ekonomiadministration.

5.7 Kompetensutveckling

5.7.1 *Administratörer*

De mångfacetterade krav som ställs på IUM:s administration (se avsnitt 5.6.3) och iakttagna problem avseende personalförsörjningen indikerar ett behov av att Sida genomför en samlad satsning för rekrytering och utveckling av fältadministratörer och söker samordna denna med UD. Det behövs administratörer med ökad kompetens i ekonomisk styrning och uppföljning med speciell inriktning på de integrerade utlandsmyndigheternas behov. Administratörernas arbetssituation vid IUM talar för att kompetensutvecklingen omfattar både Sidas och UD:s regelverk. Våra iakttagelser pekar på ett behov av att controllerfunktionen bör kunna stödja chefen för IUM i arbetet med att förbättra resursutnyttjandet för ambassaden i dess helhet.

Riksrevisionen noterar i sammanhanget att UD påbörjat utbildningar för UD-administratörer, där även administratörer från Sida deltar.

5.7.2 *Sakhandläggare*

Den ökande andelen långsiktigt programstöd kommer att också ställa nya och större krav på sakkompetens vid IUM för både UD:s och Sidas personal, inklusive NPO:s. Sektorprogramstöd och budgetstöd ställer ökade krav på IUM:s analyskapacitet och förmåga till givarsamordning. Arbetet med samordning med andra givare och lokala myndigheter samt kvalificerad policydialog om fattigdomsbekämpning och budgetfrågor ökar medan insatser för intensiv projektuppföljning minskar.

Efterfrågan på regionala eller landorienterade handläggare med kompetens att bedöma makroekonomiska förhållanden kan förväntas öka.¹³⁴ Anställda vid IUM, som för den kontinuerliga dialogen med mottagarlandet, får här en central roll. Samarbetslandet skall i ägarskapets anda självständigt genomföra sektorprogrammen. Anställda vid IUM får i partnerskapet roller att bereda, avtala och följa upp insatser. Detta ställer krav på stor insikt och kompetens i att bedöma samarbetslandets politiska och ekonomiska förhållanden..

Ökat sektorprogramstöd och budgetstöd kommer att påverka Sidas arbetssätt både inom hemmamyndigheten och i fält. Större krav kommer i beredning och uppföljning att ställas på förmåga att förhandla, kunskap om makroekonomi, och fattigdomsanalys. Hur policydialogen mellan mottagarlandets förvaltning och andra givare skall skötas (med utsänd personal eller genom delegationer från Sida-S) måste beslutas utifrån ett underlag där kostnader kritiskt bedöms utifrån förväntad nytta av permanent närvaro i mottagarlandet.

Riksrevisionens iakttagelser visar att de nuvarande systemen för kompetensutveckling/försörjning inom UD och Sida framstår som splittrade och att de kan utformas bättre för att tillgodose behoven vid just respektive IUM.

Såsom Riksrevisionen uppfattat programmen har UD:s program för kompetensutveckling en mer individorienterad ansats. Programmets innehåll fokuserar aktiviteter som främst utvecklar kompetenser som behövs inom UD i allmänhet. Sidas kompetensplan utgår snarare från de krav som verksamheten vid IUM ställer.

5.8 Tillsyn och inspektion av utvecklingssamarbetet vid utlandsmyndigheterna

Löpande uppföljning och kontakt med Sidas fältenheter utövas av de landansvariga och fältcontrollern vid Sida-S. Som ett led i fältvisionen har dessutom ett program för förstärkt kvalitetssäkring av Sidas fältverksamhet startat¹³⁵. Syftet är att "säkerställa kvalitet, konsistens och lärande i Sidas verksamhet oavsett var besluten fattas". QAM (Quality Assurance Mechanism) avser främst kvalitetssäkring av IUM med full eller förväntad full delegering. Fältbesöken avser följande områden, nämligen

- att pröva om förutsättningarna finns för att en ambassad skall kunna ta ett utökat ansvar,
- att följa upp den löpande kvalitetssäkringen vid ambassaderna,

¹³⁴ Sida: Sidas policy för sektorprogramstöd samt Handledning i testupplaga, februari 2000.

¹³⁵ Strengthened Quality Assurance Mechanisms of Sida's Field Operation. Beslut GD 79/02, 2002-09-20.

- att genomföra kvalitetssäkringsgenomgångar på ambassaderna.

En chef som rapporterar till chefen för AFRA leder QAM:s verksamhet. QAM:s fältbesök omfattar utvecklingsarbetets administrativa och sakliga processer, arbetsordning, bemanning, ledning och samarbetsformer vid IUM och samverkan med andra givare och med Sida-S. Fältbesöken varar i fem dagar. De avkastar rapporter med värderingar och rekommendationer rörande bl.a. IUM:s verksamhet i stort, kompetens och utvecklingsbehov hos dess personal, tillämpningen av Sidas regelverk, relationerna utsända – lokalanställd personal, etc. Det bör noteras att QAM omfattar endast utvecklingsarbetet vid IUM. Resultatet av QAM:s besök redovisas för ambassaden allmänt och i synnerhet för chefen för utvecklingsarbetet före hemresan. QAM är för närvarande föremål för utvärdering för att få underlag till beslut om dess fortsatta inriktning.

Riksrevisionen har iakttagit att arbete för kvalitetssäkring bedrivs vid några av de av de IUM:s, som besökts i samband med granskningen. Denna kvalitetssäkring, exempelvis vid IUM i Kenya, avser ambassadens samtliga processer – inte enbart den som rör utvecklingsarbetet.

UD bedriver med lägre frekvens tillsyn av IUM i form av inspektioner. UD:s inspektörer besöker normalt en ambassad under andra tjänstgöringsåret för en nyutträd ambassadör. Inspektionerna omfattar ambassaden som helhet men avser framför allt ambassadens politiska och författningens enliga verksamhet. Inspektörerna anser sig inte ha mandat att närmare studera utvecklingsarbetet.

Inspektionerna vid IUM genomförs ofta tillsammans med personal från Sida och Migrationsverket och internrevisionen vid Regeringskansliet. Sidas rapport från besöken biläggs inspektörernas rapport. Inspektörerna tar av princip inte på sig ”brandkårsuppdrag”. De är inte en del av linjen utan har rollen som rådgivare och rapporterar till UD:s ledning (expeditionschef/kabinetssekreterare/statssekreterare).

Riksrevisionen noterar i sammanhanget att UD arbetar med att utveckla ett system för en årlig verksamhetsrapport från varje utlandsmyndighet. Rapporterna omfattar samtliga verksamhetsgrenar (inklusive utvecklingsarbetet) vid myndigheterna och skall ingå i underlaget till verksamhetsberättelse för utrikesförvaltningen.

5.9 Sammanfattning av problemområden

UD och Sida har genom samverkansavtal sökt genomföra riksdagens beslut om integration. Riksrevisionen ifrågasätter avtal som form för att reglera hur verksamheten skall ledas och bedrivas vid IUM. Normer för ledning och verksamhet för en IUM bör enligt 40 och 43 § § i IFUR ha formen av föreskrifter eller särskilda beslut. Såvitt Riksrevisionen kunnat finna har

innehållet i avtalen endast i fråga om ekonomiadministration resulterat i en föreskrift (UF 2000:22, 2 §).

Riksrevisionen noterar särskilt att UD och Sida avtalat om att beskära IUM-chefens mandat vid fem ambassader genom tvingande vidaredelegering av dispositionsrätt till biståndsmedel till biståndsrådet. Denna begränsning av chefens mandat i avtal har inte resulterat i vare sig föreskrift eller särskilt beslut enligt de nämnda paragraferna i IFUR. Det reducerade chefsmandatet ger enligt Riksrevisionens mening större risker för tvistigheter om arbetsledning mellan IUM-chefen och biståndsrådet.

För de omvandlade ambassaderna har UD och Sida slutit avtal om bl.a. arbets- och kostnadsfördelning. Riksrevisionen ifrågasätter att UD och Sida genom avtal begränsat ambassadörens uppgifter såsom de framgår av IFUR. Riksrevisionen ifrågasätter även avseende kostnadsdelning att UD och Sida reglerat denna i avtal. Att i avtal besluta att UD och Sida skall betala för varandras tjänster är enligt Riksrevisionen ett förvaltningsrättsligt felaktigt förfarande.

Vidare vill Riksrevisionen framhålla att IFUR i detta fall inte ger grund för att UD fakturerar Sida för del av ambassadörens lön. IFUR är en instruktion som riktar sig till utrikesrepresentationen och inte till Sida (frånsett 7 § angående Sidas instruktions- och direktivrätt).

Vientiane-modellen för kostnadsdelning tenderar i sig och i praktiken att medföra kostnadsövervältring på Sida. Exempelvis förväntas ambassadören i Uganda enligt avtalet i stor utsträckning arbeta som biståndsråd för vilket Sida betalar 70 procent av beskikningschefens lön. UD har dock givit ambassadören en omfattande arbetsbeskrivning avseende politisk rapportering, främjande av både kommersiella och kulturella relationer etc. Konsekvensen blir att UD:s besparingsambitioner riskerar bli en kostnadsövervältring på Sida. Kostnadsövervältring kan också sägas ske när UD utför uppgifter åt Sida vid IUM utan Sida-personal och inte fakturerar Sida med hänvisning till 7 § i IFUR.

Vientiane-modellen för kostnadsdelning för omvandlade ambassader lider av att den bygger på uppskattningar. Följden blir risk för icke avsedd kostnadsövervältring och osäker budgetering. Problemet är att både UD och Sida idag saknar instrument för precisare mätning av den faktiska tid som UD:s och Sidas personal använder för att utföra arbetsuppgifter åt respektive huvudman.

Riksrevisionen har respekt för att IUM styrs av skilda VP-processer från de två centrala huvudmännen – Regeringskansliet/UD och Sida. Riksrevisionen finner det extra angeläget att UD och Sida har hög samstämmighet i uppdragsbeskrivningar och VP-underlag för de omvandlade ambassaderna som är extra sårbara för felbedömningar av det totala uppdraget från UD respektive Sida i relation till resurstilldelningen.

Mot bakgrund av starkt ökande biståndsanslag samt att IUM tillförs ökade resurser i samband med fältvisionen finner Riksrevisionen utifrån sina iakttagelser det angeläget att dimensionering av och innehåll i det administrativa stödet blir adekvat för att bidra till effektivisering av sakverksamheten. Sida har strategiska ambitioner att rationalisera insatsportföljer och minska transaktionskostnader. Detta kräver administrativ kapacitet att ta fram och säkerställa kvaliteten i underlag i syfte att följa upp och mäta insatser i termer av kostnadseffektiv insatsförvaltning samt effektivare resursutnyttjande för IUM som helhet. Resurs- och kapacitetsbalansen mellan sakpersonal och administrativ personal framstår som ett problemområde.

Sida har infört en mekanism för kvalitetssäkring (QAM) som syftar till att genomföra grundliga genomgångar av organisation, verksamhet och personal vid IUM inför beslut om utvidgad delegering. Riksrevisionen vill betona att dessa genomgångar framstår som en av förutsättningarna för att fältvisionen skall kunna genomföras.

Utvecklingssamarbetet engagerar numera alltmer även IUM:s enheter för politisk bevakning, migration och handel. Arbetsituationen vid IUM talar för en sammanhållen inspektion och kvalitetssäkring av IUM i sin helhet. Det synes finnas utrymme för att vinna tid och minska kostnader genom att UD och Sida söker ytterligare samordna aktiviteter för tillsyn och kvalitetssäkring med ett helhetsperspektiv på IUM:s samtliga huvudaktiviteter.

En samlad årlig rapportering av de integrerade utlandsmyndigheternas totala verksamhet och ekonomi saknas i dag. Riksrevisionen noterar i sammanhanget att UD arbetar på ett system för en årlig verksamhetsrapport från varje utlandsmyndighet. Rapporterna omfattar samtliga verksamhetsgrenar (inklusive utvecklingssamarbetet) vid myndigheterna och skall ingå i underlaget till verksamhetsberättelse för utrikesförvaltningen. Ett hinder i detta sammanhang är att UD inte enkelt kan redovisa nettokostnaderna för respektive verksamhetsgrenar och UM i sin helhet.

6 Riksrevisionens samlade bedömning

6.1 Granskningen

Det svenska biståndet planeras uppgå till en procent av bruttonationalinkomsten (en-procentsmålet).

Mot bakgrund av de starkt ökande biståndsanslagen har Riksrevisionen granskat den styrning och de förutsättningar som regeringen, UD och Sida ger de integrerade utlandsmyndigheterna (IUM) att bedriva effektiv förvaltning av utvecklingssamarbetet.

Granskningen tar sin utgångspunkt i riksdagens beslut om biståndsmål, regeringens landstrategier samt den integration vid utlandsmyndigheterna som riksdagen beslutat. Riksrevisionen har granskat de styrverktyg och processer som regeringen och Sida tillämpar för att i IUM:s verksamhet få genomslag för strategiska prioriteringar som syftar till att generera biståndsinsatser som leder till kostnadseffektiv förvaltning.

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att förbättringar kan ske på olika nivåer i styrsystemet och i de förutsättningar som ges IUM att bedriva en effektiv förvaltning av utvecklingssamarbetet. Vidare bör UD:s och Sidas former för att reglera integrationen vid IUM vidareutvecklas i enlighet med de förvaltningsrättsliga principer som gäller för styrning av myndigheter.

6.2 Harmonierar regeringens/Regeringskansliets och Sidas styrning av IUM med riksdagens uttalanden om integration och gällande förvaltningsrättsliga principer?

UD och Sida har genom samverkansavtal sökt komma överens om konstruktiva samarbetsformer i integrationsbeslutets anda. Riksrevisionen ifrågasätter dessa avtal ur förvaltningsrättslig synpunkt. Detta förfarande överensstämmer inte med de former för styrning av utlandsmyndigheterna som medges i 40 och 43 § § i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen. Riksrevisionen noterar särskilt att UD och Sida i avtal genom tvingande vidaredelegering begränsat mandatet för myndighetschefen att leda verksamheten vid fem IUM.

Förutsättningarna för integrationen av UD:s och Sidas verksamheter vid IUM framgår bl.a. av följande markeringar i riksdagens beslut:

- Den svenska förvaltningsmodellen, som innebär att regeringen utövar övergripande politisk styrning och den verkställande myndigheten Sida ansvarar för och utför operativt utvecklingssamarbete
- Att Sida har direktiv- och instruktionsrätt gentemot fältorganisationen så att den kan fullgöra sina åligganden på effektivt sätt.

Riksrevisionen anser att avtal mellan UD och Sida är en felaktig form för att reglera samverkan vid IUM inom ramen för ovanstående markeringar.

6.2.1 *Avtal om integration*

Förvaltningsmyndigheter styrs genom normgivning, dvs genom av riksdagen beslutad lag och genom regeringens förordningar eller särskilda beslut. Utlandsmyndigheter är myndigheter under Regeringskansliet. De kan därför styras genom föreskrifter och särskilda beslut (40 och 43 § § i IFUR) av Regeringskansliet.

Riksrevisionen uppfattar att nämnda avtal för styrning av IUM har tillkommit som någon form av förvaltningsöverenskommelser mellan två myndigheter – Regeringskansliet och Sida. Avtalen har som form för myndighetsstyrning inte grund i beslut av regeringen eller Regeringskansliet.

Riksrevisionen finner att riksdagens beslut om integrering av utlandsmyndigheterna resulterat i följande:

- att regeringen fattade beslut om att Sida skulle avveckla biståndskontoren
- att UD och Sida ingått avtal om integreringen utifrån riksdagens beslut utan att detta förfarande, eller dess resultat, formellt beslutats av vare sig regeringen eller Regeringskansliet
- att UD och Sida beslutade att använda ett ekonomiadministrativt system, antingen UD:s eller Sidas, vid IUM. Detta har till skillnad från övrigt innehåll i nämnda avtal kodifierats i Regeringskansliets föreskrift om ekonomiadministration vid utlandsmyndigheterna (UF 2000:22)
- att chefen för IUM inte är arbetsgivare för den utsända personalen från Sida. Däremot utövar IUM-chefen ansvar som arbetsledare gentemot både den av UD och Sida utsända personalen.
- att cheferna för alla IUM har dispositionsrätt till biståndsmedel. Vid fem IUM har dock Sidas biståndsråd fått dispositionsrätten till biståndsmedlen på grund av tvingande vidaredelegering som överenskommit i avtal mellan UD och Sida.

Avseende den sist nämnda punkten vill Riksrevisionen framhålla att enligt 28 § i IFUR skall utlandsmyndigheten ledas av en chef. Han/hon skall ansvara för myndighetens verksamhet (30 §), att den bedrivs författningsenligt (34 §) samt skall planera verksamheten, övervaka och bidra till att verksamhetsplanerna följs (35 §). Detta innebär att IUM-chefen enligt

förordningen har ett obeskuret mandat att leda IUM:s verksamhet. Den tvingande vidaredelegeringen kan ses som ett avsteg från de nämnda paragraferna. Enligt 40 och 43 § i IFUR kan Regeringskansliet utfärda föreskrifter respektive besluta om avvikelser från förordningen för särskilda fall.

Riksrevisionen konstaterar emellertid att avtalen mellan UD och Sida om IUM-chefens mandat inte resulterat i vare sig föreskrifter eller särskilda beslut enligt de två nämnda paragraferna i IFUR. Riksrevisionen anser att normgivningen avseende chefen för en utlandsmyndighet måste förvaltningsrättsligt grundas på vad som föreskrivs i gällande förordning.

Vidare ger ett reducerat chefsmandat enligt Riksrevisionens mening större risker för tvister om arbetsledning mellan IUM-chefen och biståndsrådet. En tvingande vidaredelegering innebär också oklarheter avseende ansvarsförhållandena mellan chefen för IUM och Regeringskansliet avseende den samlade verksamheten vid IUM, där biståndet utgör en del och biståndsrådet förfogar över dispositionsrätten till biståndsmedlen.

6.2.2 *Samordnad planering, dimensionering och den svenska förvaltningsmodellen*

Av konstitutionella skäl styr skilda VP-processer från UD respektive Sida verksamheten vid IUM. UD:s VP-process är en del av Regeringskansliets och börjar senare än Sidas. De två VP-processerna görs utifrån skilda förutsättningar och perspektiv. Chefen för IUM får motta och besvara två VP-underlag för en myndighet som samlat skall utnyttja sina resurser på ett optimalt sätt. En samstämmighet i VP-underlag och uppdragsbeskrivningar är en grundläggande förutsättning för att underlätta en samlad, integrerad styrning av IUM. Kompetensutveckling för både administrativ personal och sakpersonal, utsänd och lokalt anställd, inspektion och kvalitetssäkring är andra områden i planeringsprocessen där ett samstämmigt och enhetligt underlag för planering är av vikt.

Dimensionering av IUM för utvecklingsarbetet utgår från sakverksamhetens behov och bygger i dag på erfarenhet, s.k intelligenta gissningar och, för Sida, nyckeltal. Våra iakttagelser visar att nämnda grund för dimensionering inte tar tillräcklig hänsyn till följande företeelser:

- Den administrativa kapaciteten att säkra kvalitet i underlag för att styra IUM:s fyra huvudprocesser framstår som alltför tunn. Basbemanningen som sköter administrativa uppgifter har varit i det närmaste konstant de tre senaste åren samtidigt som fältverksamheten ökat markant.
- Den ökande andelen långsiktigt programstöd medför att utvecklingsdialogen blir alltmer politisk till sin karaktär och ställer större krav på kapacitet för analys av utvecklingspolitiska skeenden.

– Sidapersonal vid flera IUM utför författningsreglerad verksamhet.

Detta leder sammantaget till att risk finns för bristande administrativ styrning, otillräcklig kvalitet i politisk bevakning/rapportering samt att resurser avsedda för utvecklingssamarbetet utnyttjas för annan verksamhet vid IUM.

Samtidigt vill Riksrevisionen framhålla att mottagarlandets förvaltning – oavsett kompetensnivån vid IUM – har det avgörande inflytandet på biståndsmedlens faktiska användning. Att öka kapaciteten i fält är relativt dyrbart. En tänkt resurskantring till IUM bör kritiskt bedömas i ljuset av vilken marginalnytta som de utsända i praktiken kan avkasta och ställas mot mindre kostsamma hemmabaserade alternativ.

Riksrevisionen konstaterar att i styrningen och integrationen av det utvecklingssamarbete som bedrivs vid IUM är Sida den resursstarka expertmyndigheten relativt det resurssvagare UD¹³⁶. Utvecklingen av administrativa system inom Regeringskansliet och UD, som också kan tillgodose Sidas behov för operativt utvecklingssamarbete vid IUM, framstår som en nyckelfråga för att vidareutveckla integration och möjligheten för Regeringskansliet och UD att tillämpa helhetslösningar för kostnadsuppföljningar och samlad styrning av IUM.

6.3 Finns brister i regeringens och Sidas strategiska styrning av utvecklingssamarbetet vid IUM?

Riksrevisionen har i sin granskning funnit att den strategiska styrningen och planeringen av utvecklingssamarbetet vid IUM kan förbättras på en rad punkter. Brister finns på flera nivåer i verkställighetskedjan och har betydelse för effektiviteten i biståndsförvaltningen.

6.3.1 Regeringens styrning

Riksdagen styr utvecklingssamarbetet genom att besluta om övergripande biståndspolitiska mål och anslå medel för både multilaterala och bilaterala ändamål. Regeringen, genom Regeringskansliet/UD, och Sida genomför strategisk och operativ styrning av den bilaterala biståndsverksamheten, som i ökande utsträckning hanteras vid utlandsmyndigheterna. Land- och regionstrategier är grundläggande styrinstrument i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Strategierna utarbetas av Sida och beslutas av regeringen.

Riksrevisionens granskning visar att vissa förändringar har skett i den övergripande styrningen av myndigheten Sida. Den översyn av mål- och resultatstyrning av Sida som gjordes under år 2000 resulterade i en modell

¹³⁶ För vidare diskussion om Regeringskansliets resurser för strategisk styrning av myndigheter: Molander, P. et al, "Vem styr?", SNS förlag.

som ej medgav en sammanhållen bedömning av mål och budget samt resultat och kostnader.

De förändringar som införts i regleringsbrevet för år 2004 innebär att fokus skiftar till land och region snarare än verksamhetsgrenar i linje med det Sida föreslagit. Verksamhetsinriktade anslagsposter och verksamhetsgrenar kvarstår dock på ett antal områden¹³⁷. Riksrevisionen anser att de införda förändringarna har förbättrat förutsättningarna för mål- och resultatstyrningen av Sida. För att uppnå ökad resultatorientering i styrningen av utvecklingssamarbetet återstår emellertid en rad frågor att besvara. Riksrevisionen noterar att inga mål finns formulerade för verksamhetsgrenarna globala utvecklingsprogram, forskning, ekonomiskt stöd samt enskilda organisationer.

Ändringarna i regleringsbrevet innebär också att åiterrapporteringens utformning påverkas. Enligt åiterrapporteringskraven skall Sida värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete. En sådan rapportering kräver bland annat att identifierade brister i landstrategier avseende metoder och data för att bedöma resultat på olika nivåer åtgärdas.

Landstrategierna är regeringens viktigaste styrinstrument för samarbetet med enskilda länder. Granskningen har funnit att strategierna brustit i fråga om koppling mellan slutsatser i land- och resultatanalys å ena sidan och förslagen till strategi å den andra sidan. Målavsnitten behöver bli tydligare för att strategin skall få mer styrkraft. Samtidigt har vissa åtgärder vidtagits för att rätta till dessa brister. Riksrevisionen noterar att landstrategier av senare datum har utvecklats i olika avseenden. Det kvarstår dock att konstruera ett instrument för att uppnå samstämmighet mellan olika delar i strategin.

Ett problem i sammanhanget är att det finns begränsad information angående resursåtgången i olika delar av biståndsprocessen. Sida tillämpar inte tidredovisning och det går därmed inte att säga vilka förvaltningskostnader som är förknippade med olika former av stöd. Det finns t.ex. inte någon information om hur mycket beredningsprocessen för olika typer av stöd kostar, trots att detta torde vara en av de mer resurskrävande delarna i processen¹³⁸.

Enligt Riksrevisionen kommer den decentralisering av ansvar som Sidas fältvision innebär och som också uttrycks av utrikesutskottet att medföra att stora krav kommer att ställas på styrning, redovisning och uppföljning. När biståndsförvaltningen skall hantera allt större finansiella volymer är det

¹³⁷ Globala utvecklingsprogram, Forskning, Humanitära insatser och konflikthantering, Ekonomiskt stöd, Enskilda organisationer samt information.

¹³⁸ Ett av åiterrapporteringskraven i Sidas regleringsbrev är att rapportera effektivitet i olika delar av biståndsprocessen.

viktigt att den samlade kostnaden för förvaltning och produktivitet i olika delar av biståndsprocessen redovisas och följs upp på ett tydligt sätt. Som visats på olika sätt i granskningen har så inte alltid varit fallet. Först under innevarande år har den övergripande mål- och resultatstyrningen utvecklats i en ensad riktning. Vilka kostnader och vilken produktivitet som Sida har i olika delar av biståndsprocessen och för olika biståndstyper är dock ännu oklart. Ökad klarhet i dessa avseenden är enligt Riksrevisionen väsentlig inte minst mot bakgrund av att kostnaden per utbetald biståndskrona vid IUM har ökat de senaste åren.

6.3.2 *Styrning av den operativa verksamheten*

Sida konkretiserar den av regeringen beslutade landstrategin i ett antal aktiviteter och insatser. Riksrevisionen har noterat att kopplingen mellan landplanen och landstrategin inte varit tydlig. Från och med år 2004 har Sida infört vissa förändringar i landplanens utformning för att lösa detta problem. Landplanerna har nu utökats till att omfatta överväganden på medellång sikt. Förändringarna i Sidans regleringsbrev kan dock medföra att ytterligare förändringar måste ske.

Att sektor/verksamhetsgrensbegreppet i princip övergetts innebär att följdändringar även bör ske i landplanen och dess bilagor. En sådan följdändring skulle innebära att sektorsindelningen överges till förmån för en indelning efter mål och delmål. I princip innebär detta att samma struktur för beskrivning av verksamheten används i styrdokumentet på både övergripande och operativa nivåer. En konsekvent tillämpning både vad gäller den övergripande styrningen som regeringen ansvarar för och det operativa utförandet som är Sidans ansvar torde förbättra tydligheten i hela verkställighetskedjan.

Möjligheterna att styra samarbetets innehåll under en strategiperiod begränsas av det arv av tidigare insatser som finns vid periodens början. Landstrategier och landplaner saknar analyser av detta arv och kommande frigjort utrymme för nya insatser. Riksrevisionens analyser visar att detta arv är betydande. För att ge möjlighet att planera frigjort utrymme och identifiera belastningstoppar i beredningen av nya insatser behöver beståndet av pågående och tidigare beslutade insatser analyseras.

En sådan analys kan användas för val mellan olika samarbetsformer (projektstöd, sektorprogramstöd, budgetstöd) och kan få stor betydelse för Sidans förvaltningskostnader. Även UD skulle då få en bild av vilka finansiella möjligheter som finns under en viss period och när större förändringar är möjliga.

Sida mäter löpande insatsportföljernas utveckling genom att beräkna genomsnittstal för belopp och avtalslängd för nya insatser. Att mäta den strategiska utvecklingen i termer av de nya insatsernas beskaffenhet kan vara

svårttolkat. Detta beror på att föregående års beslut om nya insatser påverkar de möjligheter och behov som finns innevarande år.

Sida använder vidare centralmått (aritmetiskt medelvärde) som ger en otillräcklig bild av om insatsportföljerna utvecklas i önskad strategisk riktning, dvs. större insatser i termer av större avtalsbelopp och längre avtalsperioder.

Riksrevisionens analys visar att – med den spridning som råder för insatsportföljer för besökta IUM – att median skulle vara ett bättre centralmått för att följa om Sida får genomslag för sina strategiska prioriteringar. Den metod som för närvarande används ger inte en tillförlitlig bild av den strategiska förändringen.

Ett högt medelvärde antyder att det finns åtminstone en eller flera insatser som upptar ett stort utrymme av landallokeringen. Medelvärdet ger dock mindre information om hur hela insatsportföljen är strukturerad mellan små och stora insatser. Med tanke på att Sidas underliggande antagande är att det finns vissa stordriftsfördelar i biståndsproduktionen borde Sida använda centralmått som är bättre anpassat till insatsportföljens spridning.

Riksrevisionsverket har tidigare anmärkt på datakvaliteten i Sidas verksamhetsstyrningssystem PLUS. Data från detta system används för att göra ovan nämnda beräkningar. Att data inrapporteras till systemet utifrån olika principer beroende på handläggare ökar ytterligare osäkerheten i Sidas underlag.

De mått som Sida använder för att följa utvecklingen i insatsportföljerna mäter inte hur mycket resurser som används för att åstadkomma viss insats. Sidas statistik säger inget om produktivitetsutveckling för biståndsprocessens olika delar. Ett sätt att mäta administrationskostnaderna för olika biståndsformer samt resursåtgång i olika delar av biståndsprocessen skulle kunna vara tidredovisning. Tidredovisning skulle också kunna ge möjlighet till lärande, exempelvis att bedöma riktigheten i antagandet att större avtalsbelopp och längre avtalstider betyder lägre förvaltningskostnader.

6.3.3 *Fältverksamhetens dimensionering, finansiering och kostnadsutveckling*

Riksrevisionen anser att en optimal fördelning av resurser i fält försvåras av den nuvarande tillämpningen av förvaltningsanslag för finansiering av s.k. baspersonal respektive sakanslag för programpersonal. Taket för sakanslagsfinansierade fälttjänster har successivt höjts i regleringsbrevet och står för en kraftig expansion relativt baspersonalen som numerärt varit mer eller mindre konstant. Samtidigt har Sida kraftigt ökat sin representation i fält, från 27 länder år 1998 till 43 länder år 2003. Riksrevisionen bedömer att anslagskonstruktionerna varit till förfång för en balanserad utveckling av relationen administrativ respektive sakpersonal med negativa följder för kvaliteten i fältadministrationen.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Sida fått tillämpa en för statsförvaltningen udda form för finansiering av tjänster i fält. I normalfallet använder myndigheter ett förvaltningsanslag för myndighetens personalkostnader. Sida har dock fått tillstånd att använda sakanslag för att finansiera tjänster vid IUM. Enligt Riksrevisionen är det att föredra om problemen med de lösningar som nuvarande anslagskonstruktion ger kan lösas inom ramen för gällande principer för myndighets- och sakanslag för svensk statsförvaltning i övrigt.

Oavsett vilken anslagsform som väljs för finansiering av fältpersonal bör denna gå hand i hand med ökade krav på rapportering av kostnader för administration och transaktion samt bättre kvantitativt underlag för bedömning av produktivitet.

Riksrevisionen saknar i fältvisionens ansats analys av förutsättningarna för samverkan med UD. I en anda av integration bör fältvisionen omfatta ökad samordning med UD i syfte att ge optimal resurstilldelning och personalmix från både UD och Sida för att lösa ambassadens samlade uppdrag. Riksrevisionen noterar att UD och Sida sedermera kom att gemensamt utreda förutsättningarna för att fullfölja integrationen. Riksrevisionen efterlyser explicita kostnadsberäkningar för att ställa kostnad av en utsänd (2-3 ggr så dyr som en hemmabaserad) mot förväntad nytta och alternativet att anställa lokala handläggare.

Den sistnämnda jämförelsen bör även avse regionala handläggare, inte minst i de fall då dessa skall utgöra ett s.k. ämnessekretariat. I de fall Sida genom utlokaliserade enheter som subkontor eller ämnessekretariat finner det strategiskt väsentligt att befinna sig geografiskt nära mottagarens operativa verksamhet bör detta inte bara ses i termer av kostnader och risk för parallella organ vid sidan om mottagarlandets förvaltning. Utlokaliserade enheter bör även bedömas utifrån om de är förenliga med statsmakernas beslut och Sidas primära roller i biståndet – att vara finansiär och engagerad mäklare. Att skapa en specialenhet inom Sida-S, alternativt kanalisera det ämnesspecifika stödet via en likasinnad givare eller ett FN-organ bör ingå när Sida överväger de sakliga och kostnadsmissiga konsekvenserna av utlokalisering.

Riksrevisionen efterlyser analyser av kostnadsdrivande faktorer för Sidas hela organisation i valet mellan olika alternativ i genomförandet av fältvisionen. Under granskningsarbetet har det framkommit att för perioden 1998-2002 har kostnaderna för både fältet och Sida-S ökat. Samtidigt har antalet utsända i fält ökat medan anställda vid Sida-S minskat. Även kostnaden per utbetald biståndskrona vid IUM har ökat de senaste åren.

6.3.4 *Indikatorer för uppföljning av partnerskapet*

Kvaliteten i biståndet bör bedömas med hänsyn till resultatet av insatser i sig men även utifrån hur relationen mellan (det ofta starkt biståndsberoende) samarbetslandet och biståndsgivaren utvecklas. Fokus ligger i dag på indikatorer för det förstnämnda. För ökad kostnadseffektivitet behövs även indikatorer för att bedöma hur samarbetsrelationen med mottagarlandet utvecklas i termer av ägarskap och minskade transaktionskostnader.

Särhanteringen av ekonomiska reformer/budgetstöd försvårar en samlad och konsekvent hantering av bilateralt bistånd till berörda samarbetsländer. En samlad beslutsprocess för allt bistånd till ett enskilt land skulle förbättra förutsättningarna för att minska transaktionskostnader för både mottagarlandet och Sida samt underlätta samlad styrning och lokal dialog utifrån en helhetssyn på det totala svenska biståndet till mottagarlandet.

6.3.5 *Integrerad kvalitetssäkring och uppföljning*

I strävan att åstadkomma ett samlat utrikespolitiskt agerande och ett integrerat arbetssätt styr chefen för IUM personal som arbetar med olika verksamheter såsom politisk bevakning, utvecklingssamarbete, migration, handel etc. vid IUM.

Riksrevisionen anser att integreringen av UD och Sidas verksamheter vid IUM inte återspeglas tillfyllest i samordningen av inspektioner och Sidas kvalitetssäkring (QAM). En samlat grepp i integrationens anda talar för att de huvudsakliga iakttagelserna från UD:s och Sidas genomlysningar av ändamålsenligheten i IUM:s hela organisation och verksamhet årligen presenteras sammantagna i inspektörernas rapportering.

6.4 **Främjar roll- och ansvarsfördelningen mellan IUM och andra aktörer en generering av insatser som överensstämmer med Sidas strategiska prioriteringar?**

Riksrevisionen anser att förbättringar i Sidas beredningsprocess kan leda till en mer kostnadseffektiv biståndsförvaltning och större genomslag för Sidas strategiska prioriteringar för fullt delegerade IUM. Detta avser bl.a. att i beredningsprocessen och insatsuppföljning tillämpa kriterier och indikatorer för att minska transaktionskostnader, öka samverkan med andra biståndsgivare och förstärka ägarskap för mottagarlandet.

6.4.1 *Insatsberedning för minskade förvaltningskostnader*

Enligt Riksrevisionens bedömning har Sida inte tillräckligt utnyttjat viktiga beslutspunkter i processen för att generera insatser i syfte att verksamt rationalisera i den nuvarande relativt kostnadskrävande insatsfloran.

Ett väsentligt moment i nämnda avseende är när beslut om inledande beredning fattas, beslut om fullständig beredning samt när regionchefen beslutar att insatsen skall införas i landplanen. Den föreslagna insatsen testas vid denna tidpunkt med gängse sakliga kriterier om relevans, hållbarhet, etc. Insatsen prövas däremot inte i vad mån den harmonierar med den önskade strukturen för IUM:s insatsportfölj och strävan att minska Sidas förvaltningskostnader. En väsentlig instans är Sidas centrala projektkommitté. Denna kommer in i ett alltför sent skede för insatser som är större än 50 mnkr för att kunna bidra med synpunkter på vilka policyfrågor, finansiella och förvaltningsvillkor IUM bör driva i dialogen med andra lokala parter om större insatser, inte minst avseende sektorprogramstöd och budgetstöd.

Den nuvarande kvantitativa gränsen om 50 mnkr för delegering av insatsbeslut från Sida-S till IUM innefattar inte några kvalitativa kriterier. Ett syfte med att inkludera de senare skulle vara att minska risken för att mindre insatser i landplanen blir arbets- och volymmässiga gökungar i insatsportföljen.

6.4.2 *Analys för att minska förvaltningskostnader och öka mottagarens kapacitet*

Mottagarlandets utvecklingspolitik och kapaciteten hos dess förvaltning, inte minst hos finansministeriet, är avgörande för om biståndet leder till minskning av fattigdom. Sida arbetar med att förstärka sin förmåga att analysera och bedöma mottagarens kapacitet att formulera och genomföra statsbudgeten. I detta sammanhang ser Riksrevisionen det som ett problem att kapacitet för biståndsplanering och analys av partnernes utvecklingspolitik och förmåga att genomföra insatser minskade i samband med att de omvandlade ambassaderna etablerades.

Behovet av ingående kunskap och analys av lokala förhållanden accentueras av att förutsättningarna för bredare, mindre ändamålsbundna samarbetsformer varierar mellan mottagarländerna och sektorer i ett och samma land. Som tidigare nämnts är det dock viktigt att en eventuell omallokering av analyskapacitet till fältet åtföljs av underlag där kostnaderna vägs mot nyttan av denna förstärkning och andra alternativ.

Riksrevisionens iakttagelser i fält visar att IUM och programhandläggare i dag spelar flera aktiva roller i att styra och operativt genomföra utvecklings-samarbete i situationer där sektorprogramstöd och budgetstöd bedömts mindre lämpliga. Brist på gemensam värdegrund med mottagarlandet, korruption, svag förvaltning etc. innebär större behov av ingående analys för att på sikt söka styra samarbetet mot mer programstöd och avtalad utfasning av IUM:s operativa engagemang.

Sida producerar inte alltid slutrapporter om insatser som Sidas egen handbok föreskriver. Enligt kraven på slutrapporten analyseras insatsen i sakligt hänseende. Krav ställs dock inte på utvärdering av den roll som Sida-S/IUM spelat i beredningsprocessen och dialogen, bl.a. i termer av transaktionskostnader och ägarskapsgenerering. Riksrevisionen anser att en sådan analys framstår som speciellt angelägen om Sida skall fungera som "lead donor" i samverkan med mottagarlandet och andra givare.

Sida kännetecknas av en tydlig medvetenhet att arbeta i i riktning mot ökat programstöd och att stärka mottagarens förvaltning. Sidas nya metodhandbok anger även att Sidas roll skall bedömas i slutrapporter om insatser. Det finns flera exempel på sektorprogramstöd i insatsportföljerna och Sida förbereder att bli ledande givare inom området finansiell och god samhällsstyrning.

6.5 Har Regeringskansliet och Sida givit ändamålsenliga organisatoriska och administrativa förutsättningar för utvecklingssamarbetet vid IUM?

Riksrevisionen anser att Regeringskansliet och Sida sökt men inte i tillräcklig utsträckning givit IUM ändamålsenliga förutsättningar för utvecklingssamarbete vid IUM. Det finns utrymme för förbättringar genom ökad samverkan inom verksamhetsplanering, bemanning och kompetensutveckling i syfte att höja kvalitet, optimalare personalallokering och kostnadseffektivare utvecklingssamarbete. Samordnad kompetensutveckling för IUM-administratörer och starkare controllerfunktion framstår som särskilt angelägna.

6.5.1 Organisation för en sammanhållen ledning

En integrerad utlandsmyndighet utgör det officiella Sveriges representation i ett mottagarland. Chefen för en IUM har att utifrån ett helhetsperspektiv men på basis av separata VP-processer och beslut om anslagstilldelning från Regeringskansliet respektive Sida och eventuella andra huvudmän att leda och fördela arbetet på ett integrerat sätt. Ambassadören är både utrikesministeriets/ministerns representant och (plats)chef för andra Sverige-baserade aktörers operativa verksamhet. Ambassadören söker normalt åstadkomma samordning genom att bilda en ledningsgrupp där ledarna för respektive produktionsenhet vid IUM och administratören ingår.

Riksrevisionen konstaterar att riksdagens beslut om integration inte inneburit förändringar beträffande vem som är arbetsgivare för Sidas personal. I förordningen (1995:869) med instruktion för Sida ges besked i arbetsgivarfrågan. 16 § i Sidas instruktion lyder: "Sida får efter samråd med Regeringskansliet placera personal vid en utlandsmyndighet". UD och Sida har även

avtalat om att Sida skulle fortsätta att vara arbetsgivare för den av Sida utsända personalen. Integrationen, det vill säga att biståndskontoren avskaffades, har inneburit att chefen för IUM har samlat leda personal som har UD respektive Sida som arbetsgivare.

IUM-chefen utför i flera avseenden arbetsgivaruppgifter för samtlig personal vid IUM. Det vill säga att IUM-chefen exempelvis beslutar om IUM:s arbetsordning inklusive delegering, leder och fördelar det dagliga arbetet, beslutar om resor, för utvecklings- och lönesamtal samt svarar för arbetsmiljöfrågor. Av Regeringskansliets föreskrifter om arbetsordning och delegering av beslutanderätt m.m. vid utlandsmyndigheter (UF 1998:1, 3 och 4 § §) framgår att chefen för en utlandsmyndighet kan överlåta åt andra tjänstemän att vid myndigheten att på utlandsmyndighetens vägnar avgöra ärenden som inte är av det slaget att de behöver prövas av chefen. Chefen för en utlandsmyndighet får delegera sin beslutanderätt till en handläggande tjänsteman som har Regeringskansliet, Sida eller Migrationsverket som huvudman.

Riksrevisionen noterar att IUM-chefens inflytande över tjänsteutövningen i utvecklingssamarbetet kan riskera att komma i konflikt med den arbetsledning som Sida utövar gentemot sina anställda vid IUM.

Riksrevisionen noterar i detta sammanhang att Sidas rätt att efter samråd med Regeringskansliet placera sin personal vid IUM inte innehåller några begränsningar. Regeringskansliet/UD och chefen IUM har integrerat den personal som Sida efter samråd beslutar stationera vid IUM.

6.5.2 *Omvandlade ambassader*

Som ett led i en besparingskampanj upprättades omvandlade ambassader i vissa mottagarländer för svenskt bistånd där Sverige normalt inte skulle ha en ambassad. Det omfattande utvecklingssamarbetet med dessa länder ansågs dock nödvändiggöra en svensk beskickning för Sidas verksamhet. UD:s uppdrag avseende politisk bevakning, kommersiellt främjande m.m. reducerades. Sidapersonal utför den författningsreglerade verksamheten.

Riksrevisionen anser att de krav som ställs i ambassadörens uppdragsbeskrivning och det breda utvecklingssamarbetet medför att ambassaden i både teori och praktik till väsentliga delar utför de arbetsuppgifter som enligt avtalet mellan UD och Sida skulle ha reducerats.

Begränsningarna har endast reglerats i avtal mellan UD och Sida. Riksrevisionen anser att avtal är en förvaltningsrättsligt felaktig form för att meddela föreskrift om en sådan begränsning. I synnerhet som det bör framgå med vilket stöd i IFUR eller annan författning som begränsningarna beslutats.

UD och Sida har även avtalat om kostnadsdelning för de omvandlade ambassaderna enligt den s.k. Vientiane-modellen. Förutom modellens inboende risk för kostnadsövertalning vill Riksrevisionen framhålla att modellen i praktiken kan innebära väsentliga omfördelningar med risk för kost-

nadsövervältring på Sida (se 5.5.2). Kostnadsövervältring kan också sägas ske när UD utför uppgifter åt Sida vid utlandsmyndigheter utan Sidapersonal och inte fakturerar Sida med hänvisning till 7 § i IFUR.

Vientiane-modellen lider generellt av att den bygger på uppskattningar. Följden blir risk för icke avsedd kostnadsövervältring och osäker budgetering. Problemet är att både UD och Sida idag saknar instrument för precisare mätning av den faktiska tid som UD:s och Sidas personal använder för att utföra arbetsuppgifter åt respektive huvudman.

Riksrevisionen ifrågasätter även avseende kostnadsdelning att UD och Sida reglerat denna i avtal. Att i avtal besluta att UD och Sida skall betala för varandras tjänster är enligt Riksrevisionen ett förvaltningsrättsligt felaktigt förfarande.

Vidare vill Riksrevisionen framhålla att IFUR i detta fall inte kan ge grund för att UD fakturerar Sida för del av ambassadörens lön. IFUR är en instruktion som riktar sig till utrikesrepresentation och inte till Sida (frånsett 7 § angående Sidas instruktions- och direktiv rätt). Att Sida betalar UD på nämnda sätt skall enligt Riksrevisionens mening beslutas av regeringen.

7 Rekommendationer

Mot bakgrund av Riksrevisionens samlade bedömning redovisas nedan rekommendationer på de områden där Riksrevisionen funnit det mest angeläget att regeringen och Sida förbättrar förutsättningarna för styrningen av det svenska biståndet vid IUM.

Avseende regeringen och Regeringskansliet/UD

Styr IUM i förvaltningsrättsligt korrekta former

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

Se över den tvingande vidaredelegeringen

Den tvingande vidaredelegeringen medför större risker för tvistigheter om arbetsledning och oklarheter avseende ansvarsförhållanden mellan chefen för IUM i relation till Regeringskansliet.

Ge kostnadsdelningen en förvaltningsrättslig grund

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

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

De förändringar som införts i regleringsbrevet för år 2004 är enligt Riksrevisionen ett steg i denna riktning. En sammanhållen mål- och ekonomistyrning ger inte bara bättre förutsättningar för Sidas verksamhet utan kan också ge underlag för tydligare rapportering till riksdagen.

Arbetet med att utveckla en ensad mål- och ekonomistyrning för att uppnå en ökad resultatorientering av utvecklingssamarbetet bör fortsätta. Mål bör formuleras för de verksamhetsgrenar som saknar sådana. Enligt regleringsbrevet skall Sida värdera, mäta och rapportera all sin verksamhet mot målet för Sveriges internationella utvecklingsarbete. UD bör tydliggöra hur denna återrapportering skall vara utformad.

Mot bakgrund av ovan nämnda förändringar i regleringsbrev kan landstrategierna ges en större roll för återrapportering av resultat inom respektive verksamhetsgren. UD bör i utvecklingen av det nya planeringsinstrumentet klargöra hur återrapportering skall ske gentemot de mål som formuleras i landstrategin.

UD bör i utvecklingen av landstrategierna vidare ge grund för att strategins mål blir så tydliga att de kan följas upp i förhållande till de biståndsinsatser som Sida finansierar.

Regeringen bör överväga att ekonomiska reformer/budgetstöd bereds på samma sätt som övrigt bilateralt bistånd till berörda samarbetsländer. Den politiska styrningen av budgetstöd till ett mottagarland kan exempelvis ske när regeringen beslutar om landstrategin.

Se över anslagssystemet för finansiering av biståndsförvaltningen

Regeringen bör se över nuvarande system med förvaltnings- och sakanslag till Sida. Översynen bör inom ramen för gängse principer för förvaltnings- och sakanslag ge tillräcklig flexibilitet för finansiering av fälttjänster och ge utrymme för kostnadsneutralitet i val mellan Sidapersonal och konsulter. Samtidigt är det viktigt att UD ställer krav på mer preciserad redovisning från Sida avseende resursåtgång i biståndsförvaltningen.

Utveckla verksamhetsrapporterna från utlandsmyndigheterna

UD bör fortsätta arbetet att utveckla en form för årlig verksamhetsrapportering från varje (I)UM som speglar måluppfyllelse och medelsförbrukning för ambassadens samtliga verksamhetsgrenar.

Avseende Sida

Säkerställ kopplingen mellan landplan och landstrategi

Sida bör – i ljuset av ovanstående rekommendationer till regeringen/Regeringskansliet – säkerställa att en logisk koppling skapas mellan den landstrategi som regeringen ansvarar för och de operativa styrdokument som är Sidas ansvar. De förändringar som nyligen införts i landplanen är ett steg i denna riktning. Ändringarna i regleringsbrevet kan dock medföra att ytterligare förändringar måste ske i landplanens struktur.

Förbättra metoder för att följa insatsportföljernas utveckling

Sida bör fortlöpande analysera frigjort finansiellt utrymme i landallokeringen för att avgöra när en förändrad inriktning av samarbetet är möjligt samt vid behov samla ihop finansiellt utrymme för att inleda en större insats.

Sida bör vidareutveckla sina metoder för att följa insatsportföljernas sammansättning. Sida bör använda centralmått som är bättre anpassade till insatsportföljens spridning.

För att kunna följa om Sida internt de facto lyckas minska transaktions- och andra förvaltningskostnader förknippade med viss insats kan enligt Riksrevisionens mening tidredovisning användas.

Redovisa resursåtgång och produktivitet i olika delar av biståndprocessen

Sida bör införa tidredovisning för att mäta resursåtgången avseende personal i olika delar av biståndsproduktionen och för olika insatstyper. För när-

varande ger inte Sidas statistik tillräcklig grund för bedömning av produktivtetsutveckling i biståndsorganisationens olika delar.

Enligt förordning om årsredovisning och budgetunderlag (2000:606, 3 kap 2 §) skall det framgå av resultatredovisningen hur verksamhetens kostnader fördelar sig på de verksamhetsgrenar som regeringen har beslutat. För en tillförlitlig fördelning av verksamhetens kostnader krävs en löpande tidredovisning.

Sida bör analysera kostnadsdrivande faktorer i sin organisation i valet av olika alternativ i genomförandet av fältvisionen. Riksrevisionens analys visar bl.a. att kostnaden per anställd vid Sida-S ökat. Samtidigt har även kostnaden per utbetald biståndskrona ökat vid IUM.

Jämför kostnader för olika alternativ i en ökad fältorientering av Sida

Sida bör i sina bedömningar av personalbehov vid IUM göra explicita kostnadsberäkningar för en utsänd (2-3 ggr så dyr som en hemmabaserad) och ställa detta mot förväntad nytta och alternativet att anställa lokala handläggare.

Den sistnämnda jämförelsen bör även avse regionala handläggare, inte minst i de fall då dessa avses utgöra ett så kallat ämnessekretariat. I de fall Sida genom utlokaliserade enheter som ämnessekretariat eller subkontor finner det strategiskt väsentligt att befinna sig geografiskt nära mottagarens operativa verksamhet bör Sida beakta kostnader och risk för mindre hållbara lösningar i form av genomförandeenheter vid sidan av mottagarlandets förvaltning.

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

Skapa en tydligare koppling mellan ambitioner i landstrategin och resurser i fält

Sida bör i sitt förslag till landstrategi tydliggöra sambandet mellan ambitionen i landstrategin och behovet av personalresurser för utvecklingssamarbetet vid respektive IUM. Detta omfattar även de IUM där UD ålagt Sida att utföra författningsreglerad verksamhet. En dialog bör föras med UD om risker för att UD-uppgifter fullgörs på bekostnad av biståndsförvaltningen.

Skapa en bättre balans mellan resurser för administrationen och sakhandläggning i fält

Sida bör se över personalmixen i fält genom att förstärka controllerfunktionen vid större IUM för att höja kvaliteten i IUM:s administration av utveck-

lingssamarbetet, bidra till rationalisering av insatsportföljer samt effektivare resursutnyttjande för ambassaden i sin helhet.

Se generering av insatser som ett led i strategiska planeringen

Sida bör när beredningsplanen för en ny insats utarbetas testa insatsen inte bara utifrån gängse kriterier i sak utan också i vad mån insatsen kan förväntas harmoniera den önskade strukturen på IUM:s insatsportfölj i syfte att samlat främja en kostnadseffektiv biståndsförvaltning.

Sida bör överväga att komplettera beloppsgränsen om insatser <50 mnkr som grund för delegering av beredningsbeslut till IUM med kriterier som syftar till att minska risken för att mindre insatser blir gökungar arbets- och volymmässigt i insatsportföljen.

Sidas projektkommitté bör i ett tidigare skede bidra med förslag till vilka policyfrågor och villkor som IUM bör driva i dialogen med samarbetslandet och andra givare i processen att utveckla sektorprogramstöd.

Bedöm hur partnerskapet utvecklas

Sida bör i insatsberedningen – förutom kriterier för att bedöma kvalitet i själva biståndsinsatserna – införa indikatorer för hur relationen mellan (den ofta starkt biståndsberoende) mottagaren och givaren bör utvecklas i termer av ägarskap och transaktionskostnader.

Sida bör – förutom slutrapporter om insatsen i sig – även analysera insatsens transaktionskostnader och ansvarstagande i genomförandet samt värdera den roll som IUM/Sida-S spelat i beredningsprocessen. En sådan analys framstår som särskilt angelägen om Sida/IUM fungerat som ledande givare och vid större, långvariga insatser.

Ovanstående rekommendationer kan sammantaget även bidra till att förbättra Sidas rapportering om hur partnerskapsrelationen med olika samarbetsländer utvecklas.

Avseende UD och Sida

Samordna utvecklingen av administratörer

UD och Sida bör överväga att samordna sina respektive administratörskarriärer avseende utbildning och kompetensutveckling för denna personalkategori som utövar nyckelfunktioner för att främja kostnadseffektiv handläggning av både biståndsadministration och författningsreglerad verksamhet vid IUM.

Höj kapaciteten för biståndsplanering och utvecklingspolitisk analys vid omvandlade ambassader

UD och Sida bör överväga att höja kapaciteten för biståndsplanering och utvecklingspolitisk analys vid de omvandlade ambassaderna och bedöma dess omfattning i relation till den merkostnad som fältplacering medför.

Vidareutveckla kostnadsdelningen för IUM

UD och Sida bör vidareutveckla instrument för kostnadsdelning vid IUM i syfte att undvika kostnadsövervältring. En korrekt och mer rättvisande fördelning av kostnaderna mellan huvudaktörerna skulle kräva att båda parter tillämpar tidredovisning.

Bilaga 1 The United Nations Millennium Declaration

Källa: UN, General Assembly, Road Map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary General. September 4, 2001.

Millennium development goals

| <i>Goals and targets</i> | <i>Indicators</i> |
|--|--|
| Goal 1. Eradicate extreme poverty and hunger | |
| Target 1. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day | 1. Proportion of population below \$1 per day 2. Poverty gap ratio (incidence x depth of poverty) 3. Share of poorest quintile in national consumption |
| Target 2. Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger | 4. Prevalence of underweight children (under five years of age) 5. Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption |
| Goal 2. Achieve universal primary education | |
| Target 3. Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling | 6. Net enrolment ratio in primary education 7. Proportion of pupils starting grade 1 who reach grade 5 8. Literacy rate of 15-24-year-olds |
| Goal 3. Promote gender equality and empower women | |
| Target 4. Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005, and to all levels of education no later than 2015 | 9. Ratio of girls to boys in primary, secondary and tertiary education 10. Ratio of literate females to males of 15-to-24-year-olds 11. Share of women in wage employment in the non-agricultural sector 12. Proportion of seats held by women in national parliament |
| Goal 4. Reduce child mortality | |
| Target 5. Reduce by two thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate | 13. Under-five mortality rate 14. Infant mortality rate 15. Proportion of 1-year-old children immunized against measles |
| Goal 5. Improve maternal health | |
| Target 6. Reduce by three quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio | 16. Maternal mortality ratio 17. Proportion of births attended by skilled health personnel |

| Goals and targets | Indicators |
|--|--|
| Goal 6. Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases | |
| Target 7. Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS | 18. HIV prevalence among 15-to-24-year-old pregnant women 19. Contraceptive prevalence rate |
| Target 8. Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases | 20. Number of children orphaned by HIV/AIDS 21. Prevalence and death rates associated with malaria 22. Proportion of population in malaria risk areas using effective malaria prevention and treatment measures 23. Prevalence and death rates associated with tuberculosis 24. Proportion of tuberculosis cases detected and cured under directly observed treatment short course |
| Goal 7. Ensure environmental sustainability⁴ | |
| Target 9. Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources | 25. Proportion of land area covered by forest 26. Land area protected to maintain biological diversity 27. GDP per unit of energy use (as proxy for energy efficiency) 28. Carbon dioxide emissions (per capita) [Plus two figures of global atmospheric pollution: ozone depletion and the accumulation of global warming gases] |
| Target 10. Halve by 2015 the proportion of people without sustainable access to safe drinking water | 29. Proportion of population with sustainable access to an improved water source |
| Target 11. By 2020 to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers | 30. Proportion of people with access to improved sanitation 31. Proportion of people with access to secure tenure [Urban/rural disaggregation of several of the above indicators may be relevant for monitoring improvement in the lives of slum dwellers] |

Bilaga 2 Utfall i relation till IUM-kostnader år 1999–2002

| | utfall99 | utfalloo | utfallo1 | utfallo2 | Sidakostn99 | Sidakostnoo | Sidakostno1 | Sidakostno2 | Kvot99 | kvotoo | kvoto1 | kvoto2 |
|-----------------|----------|----------|----------|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|
| Afrika | | | | | | | | | | | | |
| Elfenbenskusten | 1,5 | 1,9 | 1,1 | 2,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,1 | . | . | . | 49,0 |
| Burkina Faso | 5,1 | 10,5 | 58,8 | 73,2 | 0,0 | 0,0 | 0,9 | 0,9 | . | . | 1,5 | 1,3 |
| Sydafrika | 334,6 | 300,4 | 267,4 | 213,3 | 0,1 | 8,9 | 9,3 | 10,0 | 1,0 | 3,0 | 3,5 | 4,7 |
| Uganda | 167,7 | 208,5 | 302,9 | 228 | 1,6 | 1,9 | 3,4 | 10,9 | 1,9 | 0,9 | 1,1 | 4,8 |
| Rwanda | 109,4 | 132,3 | 87,1 | 151,4 | 2,1 | 4,1 | 3,9 | 4,8 | 1,9 | 3,1 | 4,5 | 3,2 |
| Mocambique | 403 | 423,3 | 434,2 | 440,8 | 13,3 | 17,4 | 18,3 | 18,2 | 3,3 | 4,1 | 4,2 | 4,1 |
| Burundi | 30,3 | 39,2 | 25,9 | 34,7 | 1,4 | 1,3 | 0,2 | 0,0 | 4,6 | 3,4 | 0,7 | 0,0 |
| Tanzania | 365,4 | 582,5 | 481,6 | 604 | 16,8 | 20,5 | 21,9 | 23,6 | 4,6 | 3,5 | 4,6 | 3,9 |
| Angola | 135,6 | 156,7 | 138 | 137,2 | 7,7 | 7,0 | 6,4 | 8,2 | 5,6 | 4,5 | 4,6 | 6,0 |
| Etiopien | 155,6 | 189,1 | 201,7 | 202 | 8,9 | 7,6 | 7,2 | 8,5 | 5,7 | 4,0 | 3,6 | 4,2 |
| Zambia | 120,6 | 171,8 | 176 | 188,4 | 7,6 | 8,7 | 8,9 | 12,0 | 6,3 | 5,0 | 5,0 | 6,4 |
| Namibia | 70,6 | 192,3 | 88,5 | 92,2 | 5,0 | 5,3 | 6,5 | 5,0 | 7,1 | 2,8 | 7,3 | 5,5 |
| Kenya | 93,6 | 129,8 | 140 | 139,8 | 7,7 | 10,7 | 9,9 | 13,0 | 8,2 | 8,3 | 7,1 | 9,3 |
| Guinea-Buissau | 42,3 | 21 | 24 | 17,6 | 3,6 | 1,4 | 1,6 | 1,5 | 8,4 | 6,7 | 6,8 | 8,3 |
| Senegal | 1,3 | 3,2 | 0,6 | 2,7 | 0,1 | 0,5 | 2,2 | 3,0 | 9,2 | 16,7 | 366,2 | 111,4 |
| Zimbabwe | 162,3 | 129,1 | 84,2 | 80,1 | 17,8 | 17,5 | 16,3 | 16,6 | 11,0 | 13,6 | 19,4 | 20,7 |
| Mali | 2,4 | 4,1 | 44,9 | 88,3 | 0,0 | 0,2 | 2,3 | 1,2 | . | 5,9 | 5,1 | 1,3 |
| Summa | 2 201,3 | 2 695,7 | 2 556,9 | 2 695,9 | 93,61 | 113,14 | 119,03 | 138,56 | 4,3 | 4,2 | 4,7 | 5,1 |
| Asien | | | | | | | | | | | | |
| Indonesien | 27 | 35,2 | 38,2 | 15,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | . | . | . | . |
| Pakistan | 9,7 | 11,9 | 7 | 11,8 | 0,0 | 0,0 | 1,4 | 1,5 | . | . | 19,9 | 12,3 |
| Afghanistan | 84,7 | 103,8 | 211,2 | 265,7 | 1,7 | 1,1 | 0,0 | 0,8 | 2,0 | 1,0 | . | 0,3 |
| Bangladesh | 207,6 | 297,2 | 292,3 | 145,5 | 5,3 | 6,6 | 7,2 | 7,6 | 2,5 | 2,2 | 2,5 | 5,2 |
| Indien | 108,3 | 136,7 | 111,4 | 75,5 | 3,6 | 3,9 | 4,5 | 5,1 | 3,3 | 2,8 | 4,0 | 6,7 |
| Kambodja | 63,5 | 153,8 | 174,6 | 141,2 | 2,9 | 1,6 | 2,6 | 3,6 | 4,5 | 1,1 | 1,5 | 2,6 |
| Sri Lanka | 115,1 | 153,9 | 187,7 | 140,6 | 6,2 | 5,5 | 6,0 | 6,8 | 5,4 | 3,6 | 3,2 | 4,9 |
| Vietnam | 264,8 | 341,9 | 354,4 | 238,5 | 15,5 | 16,1 | 18,0 | 19,2 | 5,9 | 4,7 | 5,1 | 8,0 |

| | utfall99 | utfalloo | utfallo1 | utfallo2 | Sidakostn99 | Sidakostnoo | Sidakostno1 | Sidakostno2 | Kvot99 | kvotoo | kvoto1 | kvoto2 |
|-----------------|----------|----------|----------|----------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------|--------|--------|--------|
| Laos | 92,7 | 134,6 | 122,1 | 149,5 | 5,6 | 6,0 | 6,6 | 6,1 | 6,0 | 4,5 | 5,4 | 4,1 |
| Thailand | 30 | 36,2 | 32,7 | 34,2 | 2,3 | 1,5 | 2,4 | 4,5 | 7,6 | 4,3 | 7,2 | 13,1 |
| Kina | 34,5 | 97,5 | 102,9 | 60,9 | 3,1 | 2,1 | 2,7 | 4,5 | 8,9 | 2,2 | 2,6 | 7,4 |
| Egypten | 7,8 | 12,6 | 11,2 | 10,7 | 0,0 | 0,1 | 1,9 | 1,8 | . | 0,7 | 17,2 | 17,0 |
| Västbanken/Gaza | 207,6 | 297,7 | 223,9 | 272,3 | 4,5 | 5,3 | 6,4 | 4,9 | 2,2 | 1,8 | 2,9 | 1,8 |
| Summa | 1 253,3 | 1 813 | 1 869,6 | 1 561,6 | 50,49 | 49,8 | 59,65 | 66,36 | 4,0 | 2,7 | 3,2 | 4,2 |
| Amerika | | | | | | | | | | | | |
| Kuba | 16,5 | 10,1 | 8,2 | 17,9 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,6 | . | . | . | 3,3 |
| Peru | 27,9 | 33,7 | 27,6 | 38,3 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | . | . | 0,6 | 1,1 |
| Guatemala | 147,3 | 121,7 | 126,7 | 109 | 0,0 | 3,0 | 3,2 | 5,1 | . | 2,5 | 2,6 | 4,6 |
| Colombia | 34,4 | 39,9 | 64,1 | 66,5 | 0,0 | 1,3 | 1,6 | 1,8 | . | 3,2 | 2,5 | 2,7 |
| Honduras | 253,5 | 385,2 | 307 | 106,9 | 4,7 | 6,0 | 6,1 | 5,9 | 1,8 | 1,6 | 2,0 | 5,5 |
| Nicaragua | 291,5 | 294 | 230,1 | 375,7 | 9,0 | 10,1 | 10,5 | 10,2 | 3,1 | 3,4 | 4,6 | 2,7 |
| Bolivia | 107,5 | 170,3 | 206,6 | 162,9 | 5,1 | 6,9 | 7,4 | 7,6 | 4,7 | 4,0 | 3,6 | 4,6 |
| Summa | 878,6 | 1 054,9 | 970,3 | 877,2 | 18,75 | 27,26 | 28,99 | 31,53 | 2,1 | 2,6 | 3,0 | 3,6 |
| Europa | | | | | | | | | | | | |
| Albanien | 40,8 | 3,6 | 39 | 38,3 | 0,0 | 0,0 | 1,6 | 2,7 | . | . | 4,0 | 7,0 |
| Moldavien | 20 | 19,5 | 21,8 | 43,6 | 0,0 | 0,0 | 1,5 | 1,7 | . | . | 6,7 | 3,8 |
| Kroatien | 14,5 | 26,3 | 59,2 | 52,9 | 0,0 | 0,1 | 1,1 | 2,1 | . | 0,4 | 1,9 | 3,9 |
| Serbien | 35,9 | 32,2 | 104,1 | 78,6 | 0,0 | 0,7 | 2,5 | 2,4 | . | 2,1 | 2,4 | 3,1 |
| Kosovo | 85,6 | 201,8 | 177,3 | 144,3 | 0,0 | 1,9 | 1,6 | 1,5 | 1,6 | 1,0 | 0,9 | 1,0 |
| Bosnien | 205,8 | 217,8 | 296,3 | 262,2 | 3,3 | 3,0 | 3,4 | 3,1 | 1,6 | 1,4 | 1,2 | 1,2 |
| Herzegovina | | | | | | | | | | | | |
| Makedonien | 8 | 3,6 | 60 | 57,3 | 1,3 | 2,5 | 2,1 | 2,9 | 15,7 | 70,2 | 3,5 | 5,1 |
| Summa | 410,6 | 504,8 | 757,7 | 677,2 | 4,52 | 8,23 | 13,75 | 16,3 | 1,1 | 1,6 | 1,8 | 2,4 |
| Totalt | 4 743,8 | 6 068,4 | 6 154,5 | 5 811,9 | 167,37 | 198,43 | 221,42 | 252,75 | 3,5 | 3,3 | 3,6 | 4,3 |

Bilaga 3 Iakttagelser avseende insatser

Exempel på insatser där IUM är involverat i genomförandefasen, vilket riskerar att medföra höga transaktionskostnader.

ECOSAN i Uganda

Insatsen avser att förbättra vatten och sanitet i Ugandas huvudstad Kampala. Projektets förkortning är ECOSAN. Programhandläggaren vid IUM i Uganda, som har dispositionsrätten till Sidas stöd, fungerar närmast som en controller och är ledamot av projektets styrgrupp. Handläggaren har arbetat för rimligare löner till den lokala personalen i projektet samt bättre givarsamordning. Med rimligare löner skall förstås att de existerande lönerna, som höjts med hjälp av projektmedel, bör sänkas till en nivå som är jämförbar med lönenivån för övriga tjänstemän i Kampalas förvaltning.

ECOSAN är ett projekt inom Sidas stöd till det regionala Lake Victoria Development Programme, som styrs av ramavtal med Östafrikanska gemenskapen. Enligt separat avtal med Ugandas finansministerium skall sådana regionalt motiverade projekt i Uganda inte utsättas för risken att få sina biståndsmedel nedskurna av beslut av Ugandas regering. Sidas stöd till ECOSAN kanaliseras därför direkt från IUM till ett konto i Kampala City Council. På grund av projektets långsamma och problematiska start har handläggaren vid IUM övervägt att stoppa utbetalningarna till projektet.

IUM upphandlar åt mottagarlandet

Ett annat exempel på direkt, operativ involvering i projekt/program är att IUM upphandlar bilar, mediciner och medicinsk utrustning (via en agent) samt datorutrustning för redovisning åt hälsoministeriet i Kenya. IUM agerar i denna aktiva roll efter begäran från hälsoministeriet.

Frånsett hanteringens tveksamheter i fråga om rollfördelning och ägarskap ifrågasätter Riksrevisionen om IUM är rustat för att ta på sig rollen som upphandlare. IUM:s upphandling av bilarna blev starkt försenad. Ministeriet ansåg att det självt skulle ha kunnat genomföra upphandlingen snabbare och effektivare än IUM.

Exempel på insats där Sida-S agerar utan förankring hos vare sig mottagaren eller IUM

Extra stöd till NALEP beslutat av Sida-S

NALEP står för National Agricultural and Livestock Extension Programme. Sida stöder programmet med 82 mnkr inom ramen för ett treårsavtal 1 juli 2002 – 30 juni 2003. I insatsPM bedöms att programmet behöver tre treårsfaser, totalt 9 år, för att göra en bestående förändring av ministeriets rådgivningsverksamhet.

Representanter för det kenyanska jordbruksministeriet framförde att starten av NALEP blev försenad på grund av långsam hantering av Sida. NALEP skulle ha startat i juli 2000. Insatsen bedömdes positivt av Sidas projektkommitté först i början av juli 2000. Sidas generaldirektör fattade beslut den 6 juli 2000. Avtalet undertecknades i augusti samma år och den första utbetalningen skedde i september. Biståndsmedlen blev i praktiken tillgängliga för jordbruksministeriet först i november 2000, alltför sent för att komma i fas med ministeriets verksamhetscykel och jordbruksäsongen.

Stödet till NALEP ledde sedermera till diskussioner inom Sida om förlängning och utökning av stödet. Dessa diskussioner tycks ha till stor del förts enbart internt inom biståndsmyndigheten.

Sidas handläggare registrerar beslutade förändringar av avtal i ett digitaliserat system kallat PLUS. I PLUS framgår att avtalet för NALEP inte bara förlängts med ett år till den 30 juni 2004 utan också finansiellt ökat med 28 mnkr.

Det finns ingen begäran om förlängning av avtalet med ett år från kenyansk sida. Inte heller finns det något underlag från det kenyanska jordbruksministeriet om varför stödet bör öka med 28 mnkr. IUM och Sida-S kunde inte visa Riksrevisionen något beslut bakom registreringen i PLUS.

En kort mening i ett utkast till agreed minutes från semi-annual meeting 16 maj 2002 konfirmerar dock att "the current agreement for the first phase would be extended by one year". Detta är ett tecken på att den kenyanska partnern var medveten om att avtalet skulle förlängas vad avser tiden.

Vad gäller pengar finns ett brev daterat 2002-04-02 från NATUR till AFRA med förslag att NATUR skall ges mandat att "förlänga avtal och aktivitetsperiod för stödet till NALEP med ett år så att första fasen upphör den 30 juni 2004 med en ytterligare budget av högst 28 mnkr". Vid tiden för Riksrevisionens besök i Nairobi i november 2002 var Sidas förslag/beslut att öka stödet med ytterligare 28 mnkr inte känt i det kenyanska jordbruksministeriet.

Riksrevisionen finner att den beskrivna beslutsprocessen bryter mot både bokstav och anda i Sidas eget regelverk. Den strider mot ägarskapstanken och är oacceptabel vad beträffar den sakliga underbyggnaden. I nämnda brev

ges följande skäl till förlängningen: "NALEP har nu begärt förlängning för att få arbetsro och ge den nya fasen tid till att visa sina fördelar samt dra nytta av eventuella spårrevisioner som utkristalliseras i mid-term review." Förutom att argumentet om behovet av en rofylld arbetssituation framstår i sig som märkligt, så finns i brevet inte ett enda sakligt skäl till varför programmet behöver 28 extra miljoner av svenska skattemedel. Dock anges (givarorienterade) argument: "NATUR och ambassaden anser att ett års förlängning skulle passa mycket bra". Vidare "En förlängning skulle även passa NATUR bemanningsmässigt".

Riksrevisionen har, trots direkta frågor, inte fått någon rimlig förklaring till att Sida internt förlängde stödet till NALEP ett år och med 28 mnkr utan att mottagaren, och knappt IUM i Kenya heller, var medveten om berednings-/ beslutsprocessen inom Sida-S. I landplanen för Kenya, beslutad av AFRA 2003-01-17, framgår att det avtalade beloppet för NALEP är 110 mnkr (med beteckningen "A"greed). Det betyder att det nämnda tillägget om 28 mnkr till de ursprungliga 82 mnkr därigenom godkänts av Sida-S.

Den beskrivna förlängningen av stödet till NALEP är måhända ett undantagsfall. Enligt Riksrevisionen är det inträffade dock i sig en uppmaning till Sida-S att ytterligare kvalitetssäkra registreringar av förändringar i PLUS i syfte att förbättra hur Sidas handläggare tillämpar Sidas regelverk. I detta fall lyckades inte Sidas interna kontrollsystem förhindra att en insats förlängdes utan behörighet. Den ofullständiga beredningsprocessen påminner om det som ligger i uttrycket "the power of purse". Biståndsgivaren, som är ursprunget till biståndsmedlen, administrerar förändringar och fattar beslut som inte är rotade i initiativ och underlag från samarbetspartnern.

Underlaget till det utökade stödet producerades inte av den kenyanska partnern. Sidas eget underlag innehöll skäl som passade givarens arbets-situation. Det var inte det kenyanska jordbruksministeriet som "ägde" processen bakom de extra 28 mnkr.

Om själva processen och Sidas egna bevekelsegrunder för förlängt och utökat stöd var så bristfälliga, så frågar sig Riksrevisionen hur Sida ändå kunde besluta att föra in stödet som "A"greed i landplanen. Riksrevisionen anser att Sida bör se förlängningen av NALEP som ett exempel på brist i Sidas styrning av hur frigjort utrymme i landallokeringen intecknas. För nya större insatser finns "filter" som bl.a. innebär att projektkommittén bedömer underlaget för det föreslagna stödet. För substantiella förlängningar av pågående stöd tycks inte motsvarande bedömningar av insatsens grund och kvalitet göras.

Från styrsynpunkt är förlängningen av NALEP även mycket tveksam i termer av ansvar. Dispositionsrätten för NALEP är delegerad till IUM i Kenya. Trots detta var det handläggare vid Sida-S (NATUR och AFRA) som drev fram förlängningsbeslutet i former som i hög grad lämnade IUM i allmänhet

och den kenyanska partnern i synnerhet utanför processen. Riksrevisionens iakttagelser speglar att det interna kontrollsystemet har brister. En substantiell förlängning av en insats genomfördes utan behörighet.

Kommentar

Sida bör överväga att ytterligare kvalitetssäkra registreringar i PLUS för att säkerställa att dessa bygger på tillfredsställande underlag och uppfyller regelverkets bestämmelser. Sida bör vidare undersöka hur beredningsprocessen för och internkontroll av substantiella förlängningar av pågående stöd kan förbättras i termer av ökat ägarskap för mottagarlandet och tydliggörande av ansvar inom Sida.

Exempel på insatser med skillnader i dialog, uppföljning, kontroll och villkor – NALEP och hälsosektorn i Kenya

NALEP

NALEP (National Agriculture and Livestock Extension Programme) är en insats för jordbruksrådgivning. IUM anser att insatsen genomförs på ett bra sätt av det kenyanska jordbruksministeriet. Den kenyanske partnern har uppskattat dialogen med Sida och flexibiliteten i det svenska stödet (i jämförelse med andra givare). NALEP genomförs i hög grad av lokala förvaltningar i 42 distrikt som ingår i fem av landets provinser. NALEP är inte ett sektorprogramstöd. Sida är den enda givaren och programmet består av väl definierade delprojekt.

Två företeelser i NALEP, som underlättat styrning och motverkat missbruk av insatta medel, är direktutbetalningar till konton på distriktsnivå och kontinuerlig revision.

Direkta utbetalningar innebär att Sida utbetalar biståndsmedel till finansministeriet, som i sin tur sätter in dessa direkt på konton i de distrikt som ingår i programmet. Tidigare har biståndet först passerat konton på mellan-nivåer i stats- och provinsförvaltningen. Detta ledde till förseningar och ibland icke avsedd medelsanvändning.

Kontinuerlig revision – ”rolling audits” – utförs av en privat revisionsfirma som IUM kontrakterat på uppdrag av jordbruksministeriet. Revisionen tar relativt stor andel av projektbudgeten (10 procent) men ger viktig styrinformation och motverkar väsentligt missbruk av medel genom sin kontinuitet, bredd och djup. Högre befattningshavare blir mindre benägna att påverka användningen av NALEP:s resurser för icke avsedda syften när de inser bredd och djup i ”rolling audits”. Kontraktet med revisionsfirman innebär att

revisionsfirman skall både utbilda ("build capacity in financial management among NALEP implementors") och revidera. I avtalet finns inga klausuler om att den kontrakterade revisionsfirman skall ha brandväggar för personal som å ena sidan är konsulter i financial management och å andra sidan revisorer för samma verksamhet. Risken för jäv är här uppenbar. Riksrevisionsverket har tidigare påpekat detta i en revisionspromemoria från den årliga revisionen¹³⁹.

Hälsosektorn

Sida stöder även den kenyanska hälsosektorn. Sidas Gd beslutade i augusti 2002 om 75 mnkr till stöd för en treårig avtalsperiod (1 juli 2000 – 30 juni 2003). Stödet går till hälsoministeriets reformsekretariat, sex distrikt samt samarbete mellan Mois och Linköpings universitet.

Det bör inledningsvis nämnas att det finns utestående finansiella frågor rörande det föregående Sidastödet till hälsosektorn. Ministeriet uppfattas av IUM som centraliserat och administrativt svagt. Ministeriet har inte visat ett tydligt åtagande att vilja arbeta decentraliserat. Distriktens hälsoadministration har också bristande kapacitet.

Avtalet för projektet undertecknades den 24 augusti 2000. Distrikten fick endast 3-4 månader på sig för att utarbeta arbetsplaner. Distrikten var ovana vid detta, och reformsekretariatet måste först utarbeta ett format för arbetsplaner. Ett finansiellt styrsystem (FMS) måste sjösättas, inklusive utbildning, innan medel kunde utbetalas. Protokollet från det första kvartalsmötet den 2 september 2002 informerar om hinder i detta avseende. "The main one was capacity of the districts to handle financial records. This resulted from the inadequate training in the FMS that had been conducted".

Först i oktober 2002 (två år efter avtalets undertecknande) kunde Sida skriva ut en betalningsorder för medelsöverföring till ministeriet.

I beredningsprocessen deltog först en svensk konsultfirma, därefter en lokal konsult i samarbete med IUM:s programhandläggare. Ministeriet visade litet intresse för att delta i dialogen i beredningen. Projektdokumentet och beslutsunderlaget till Sidas generaldirektör innehåller knappt någon information om hur organisatoriska och operationella aspekter skall hanteras i projektet. Detta är förvånande med tanke på att projektet syftar till en decentralisering av förvaltningen till distriktsnivå.

En rapport från mid-term review i maj 2002 påpekade att "the original project document is very weak in guiding implementation". Rapporten framhöll vidare att det ursprungliga dokumentet inte innehåller systematisk

¹³⁹ Riksrevisionsverket, Revisionspromemoria 2003-03-11, avseende löpande granskning vid utlandsmyndigheten i Kenya, dnr 30-2002-0512,.

information om uppföljning och utvärdering (M&E). Ej heller sammanställdes tillräcklig basinformation (base-line information) om situationen i distriktet vid starten av insatsen.

En svensk rekryterades för att bistå ministeriet i att genomföra projektet. Den svenske biståndsarbetaren ägnade huvuddelen av sin anställning till att sortera ut frågor om budgetering, administration och kanalisering av Sidas stöd till hälsosektorn. Han hade också teckningsrätt (i förening med kenyanska tjänstemän) till projektkontot i ministeriet.

Det samlade intrycket av Sidas beredning av hälsosektorn är att den varit ofullständig i väsentliga avseenden. Enligt en rapport från mid-term review 2002 gällde att: The M&E system required to follow-up and learn from the momentum of pilot efforts is largely lacking. ..., As a consequence there is a real danger that Phase I will be regarded as yet another donor-imposed complicated way of accessing funds."¹⁴⁰

Riskerna i stödet till hälsosektorn framgick i beredningsPM för insatsen. Slutsatsen var dock optimistisk. "Ett antal risker föreligger som den politiska situationen, bristande kapacitet och risk för korruption. Bedömningen som görs är utifrån Sidas långa erfarenheter i Kenya samt att planerade insatser finns i programmet för att tackla de olika problemen, existerar en beredskap att hantera såväl de identifierade problemen som andra problem som kan uppstå efter hand"¹⁴¹.

Ett av problemen som uppstod när programmet väl startade var bristande uppföljning och rapportering från distriktsnivå. IUM påpekade detta i ett brev i januari 2002 till finansministeriet och krävde att löpande revision ("rolling audits") också skulle införas i hälsoprogrammet. "A firm control of resources is a precondition for Swedish support". MoH har varit avvisande till dessa propåer om revision men är intresserade av den del som innebär utveckling och utbildning i styrsystem ("management support").

I bedömningspromemorian nämns följande om revision: "Inom ramen för det nya avtalet planeras ett avtal om fastställda löpande revisioner av programmet".

Sida framförde krav på löpande revision efter det att avtalet om insatsen undertecknats. Det visade sig svårt att få acceptans för en så grundläggande förändring ur mottagarens synvinkel när projektet väl startat. Ett alternativ för Sida kan då vara att hota att avbryta stödet under pågående samarbete om inte löpande revision accepteras av mottagaren. Det skulle dock kunna innebära så störda relationer att Sida hittills i hälsosektorn valt att avstå från att avbryta eller drastiskt skära ner samarbetet.

¹⁴⁰ Tamm, G., Rural Integrated Health Services Kenya, Mid-term assessment and facilitation mission. Swedish Project Development AB, May 2002.

¹⁴¹ Bedömningspromemoria 2000-06-05, Stöd till hälsosektorn i Kenya 2000 – 2003.

Enligt Riksrevisionens iakttagelser är relationerna och dialogen i hälso-sektorn en del i en medveten svensk strategi. Även om förutsättningarna för insatsen bedöms som skakiga så beslutar Sida/Sverige att fortsätta stödet inom en fattigdomsrelaterad sektor i syfte att möjliggöra en fortsatt dialog om utvecklingsfrågor på lång sikt med mottagaren.

Bedömningspromemorian innehåller här följande signifikativa meningar: "Från Sveriges ambassad i Nairobi görs bedömningen att Sverige bör stödja de positiva elementen i reformprocessen, för vilken konkreta åtgärder nu kan börja iakttas'. Vidare "...bör Sverige i dialog med Kenya framhålla nödvändigheten av en nära koppling mellan ekonomiska och politiska reformer, inte minst vad gäller författningsöversynen, för att säkerställa en långsiktig stabil ekonomisk, politisk och social utveckling". Exempel på krav i detta sammanhang finns att läsa i protokollen från årsförhandlingarna där Sidans representanter för fram att fortsatt bistånd till vägsektorn "was however pegged to a well functioning Kenya Roads Board"¹⁴². Ett annat exempel är markeringar om politiska reformer och förbättringar inom rättsväsendet: "We in our capacity as donor country are not prepared to change our development co-operation with Kenya until we are convinced that positive measures are taken and implemented in these areas of concern"¹⁴³.

Citatet ovan är en tydlig illustration till att biståndet är ett medel i svensk utrikespolitik. Därav följer, som Riksrevisionen tidigare påpekat, vikten av att kapacitet för utvecklingspolitisk analys finns av länder där Sverige har ett stort utvecklingssamarbete.

Kommentar

Sida bör i beredningar noga analysera vilka insatser som bör föranleda ovillkorliga krav på löpande revision och hur dessa krav bör formuleras i insatsavtalen. Erfarenheterna visar att en aktiv löpande revision har en starkt uppstagande effekt i genomförande av program och ger stöd åt positiva krafter i reformer av organisationer med höga finansiella risker. Sida bör beakta riskerna för jäv när myndigheten kontrakterar samma revisionsbyrå för att både revidera och vara konsult för att bygga kapacitet och assistera med ekonomisk rapportering i berört ministerium.

Det sagda och nämnda exempel från Kenya bör inte uppfattas som att Riksrevisionen anser att nämnda krav i insatsavtalen medför att Sida/IUM i praktiken måste engagera sig för att se till att särskild finansiell rapportering och revision av acceptabel kvalitet till just Sida kommer till stånd. I enlighet med OECD/DAC:s riktlinjer bör Sidans strävan vara att använda rapporter från mottagarlandets egna institutioner för redovisning och revision och om

¹⁴² Agreed minutes from the Annual Consultations between Kenya and Sweden, 19 October 2001.

¹⁴³ Agreed minutes: Kenya/Sweden Annual Consultations, 16th May 2000, Annex IV.

nödvändigt stärka dessa. Sådana rapporter från mottagarlandets kontrollorgan bör på sikt kunna tillgodose samtliga givares behov i syfte att minska transaktionskostnader för både mottagarland och givare.

Nämnda exempel från Uganda och Kenya visar att programhandläggare vid IUM (i kombination med biståndsarbetare i ministerierna) idag spelar flera mycket aktiva roller i att styra och operativt genomföra utvecklingssamarbetet. IUM/biståndsarbetare fungerar som upphandlare av revision, utrustning, mediciner, bilar samt undertecknar ministeriers projektkonton m.m. och verkar som övergripande controllers och ställer operationella villkor i dialogen, som ibland kan innebära att förväntade utbetalningar ställs in.

Dessa aktiva roller bottenar i Sidas bedömningar av risken för korruption och bristande central och lokal institutionell kapacitet i mottagarlandet.

På svenskt initiativ tillämpas speciella former för betalningar i utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen avser cirkuläret från det kenyanska finansministeriet för s.k. revenue-betalningar och Appropriation in Aid (AiA). Dessa är visserligen inte by-pass lösningar men innebär öronmärkning och att den utländska ambassaden fungerar som disbursing agent för den kenyanska förvaltningen.

Dessa inslag av styrning och operativa uppgifter för IUM i samarbetet strider dock både i anda och praktik mot Sidas policy om ägarskap och kostnadseffektivt samspel med mottagaren.

IUM:s projektnära involvering och att många grundläggande förutsättningar för sektorprogramstöd inte är uppfyllda i dagens utvecklingssamarbete leder till slutsatsen att sektorprogramstöd i Kenya och en del andra länder bör ses som en långsiktig ambition. För sektorprogramstöd behövs en klar, trovärdig politisk vilja från kenyansk sida, minskad korruption och ökad kapacitet på distriktsnivå samt förändrade (mer decentraliserade) relationer mellan centrum och genomförare av aktiviteter i fält. I avvaktan på sådana förutsättningar söker IUM genom villkor, öronmärkning och operativ medverkan öka sannolikheten för att det svenska stödet främst gynnar de fattiga.

Trots nämnda hinder arbetar IUM i Kenya för att sektorprogramstöd för väg, vatten, hälsa och jordbruk skall ingå i det framtida samarbetet. Villkoren som skall uppfyllas för att introducera stöd i dessa sektorer skall formuleras i det pågående arbetet med en ny landstrategi för Kenya.¹⁴⁴

I de fall där IUM tar på sig styrande och operativa roller i samarbetet anser Riksrevisionen att ansvars- och rollfördelningen mellan givare och mottagare tydliggörs i insatsavtal tillsammans med åtgärder som syftar till en tidplanerad utfasning av IUM:s operativa engagemang.

¹⁴⁴ Se Embassy of Sweden, Nairobi: Country Plan for Development Co-operation with Kenya, 2003, 2 October 2002.

Bilaga 4 Subkontor och ämnessekretariat

Sidas subkontor

Sida har skapat eller sökt etablera speciella enheter som styrs från Sida-S eller IUM för att främja vissa frågor eller program. Riksrevisionen stötte på tre exempel under denna granskning:

- Sida East Africa Lake Victoria Office (SEALVO)
- Sida Support Office (SPSO) i Musoma Tanzania
- Regional Land Management Unit (RELMA) i Nairobi

SEALVO (Sida East Africa Lake Victoria Office)

Idén till detta subkontor skall ses inom ramen för Sveriges satsning på att stärka det regionala samarbetet mellan länderna runt Viktoriasjön. Sveriges stöd innebär ett stort åtagande som omfattar tio år och en och en halv miljard kronor. Viktoriasjöinitiativet är dock planerat att sträcka sig över en 20-årsperiod¹⁴⁵. Bland annat med hjälp av erfarenheter från samarbetet kring Östersjön förväntas svenska frivilligorganisationer, företag, universitet med flera delta i satsningen för en hållbar utveckling i och runt Viktoriasjön.

Hösten 2001 bildades ett Victoriasjödirektorat inom Sida-S. Direktoratet arbetar genom utsända och nationella programhandläggare vid IUM i Kenya, Uganda och Tanzania, som på hel- eller deltid främjar programmet inom respektive samarbetsland och regionalt i relation till den östafrikanska gemenskapens (EAC) sekretariat i Arusha, Tanzania. Detta samarbetsorgan för de tre östafrikanska länderna återupprättades år 2000.

Sida och dess direktorat har fungerat som katalysator och stödfunktion till EAC:s sekretariat för att etablera regelverk och nätverk för EAC avseende Lake Victoria Development Programme (LVDP). Sida har i praktiken, om inte formellt, fungerat som en ledande givare (*Lead Donor*). Enligt EAC:s sekretariat för LVDP "kom Sida in och skapade ordning i processen att arbeta fram LVDP".

Sida beslutade att etablera ett lokalt kontor (SELVO) för Viktoriasjösatsningen (förkortat SEALVO från och med januari 2002). Direktoratet i Stockholm skulle styra detta kontor. Kontoret skulle först placeras i EAC:s sekretariatsstad Arusha och därefter lokaliseras vid sjön i Entebbe i Uganda.

¹⁴⁵ UD, Till Sida: Uppdrag att utarbeta ett förslag till strategi för hållbar utveckling – ekonomisk, social och miljömässig – i Viktoriasjöregionen för perioden 2004-2006. 2003-03-20.

EAC sade nej till detta förslag. EAC påpekade att förslaget inte stod i samklang med Sidas principer om att främja ägarskap. EAC ansåg uppenbarligen att Sida skulle få ett alltför starkt inflytande och försökte sätta dagordningen åt EAC. EAC:s representanter markerade att de ägde LVDP. EAC motsatte sig också ett senare förslag att Sidas regionale handläggare för Viktoriasjöinitiativet skulle arbeta med Arusha som bas.

Sida har fått i uppdrag av regeringen att utarbeta en ny strategi för perioden 2004-2006. EAC, med stöd av bland annat Världsbanken och NORAD, arbetar nu på en vision och *sin* strategi för Viktoriasjön. EAC förutser att gemenskapen sannolikt kommer att etablera ett programkontor vid sjön.

Sidas strategi bör rimligen förhålla sig till EAC:s. Avgörande blir självfallet i vilken grad EAC:s mål och de svenska målen för utvecklingssamarbetet blir samstämmiga. EAC:s kapacitet och kompetens att hantera och styra beslutsprocesserna avseende de många komplicerade frågorna för sjöns utveckling är av strategisk betydelse. Krav på utnyttjande av sjön från berörda stater kan leda till konflikter. Det är sannolikt att Sida även i fortsättningen kan och får spela en instrumentell roll i att stärka EAC:s kapacitet och institutionella ramverk.

Kommentar

Riksrevisionen föreslår att Sida – inom ramen för utvecklandet av sin nya LVDP-strategi – utreder alternativa sätt att stärka EAC:s kapacitet. Att etablera subkontor i regionen accepteras inte av EAC. Ett alternativ kan vara att förstärka EAC:s sekretariat personellt. Riksrevisionens iakttagelser indikerar att EAC är öppet för att diskutera att experter på "mellanstatlig sjöutveckling" knyts till sekretariatet.

Sidas strategiarbete bör även innefatta organisatoriska konsekvenser. Direktoratet fungerar i dag som en styrenhet placerad vid Sveavägen i Stockholm med fem handläggare i tre östafrikanska länder. Att lokalisera direktoratet i form av regionala handläggare vid ett av de berörda ländernas IUM kan övervägas efter att explicit ha vägt ökade kostnader mot nytta. (Se vidare den diskussion som förs om regionala handläggare i kapitel 5 och ämnessekretariat i denna bilaga).

SPSO (Sida Project Support Office)

Det "stödkontor" som IUM i Tanzania upprättat i staden Musoma vid Viktoriasjön bör också ses inom ramen för Sidas nämnda initiativ för utveckling av en av världens största insjöar. Kontoret är tänkt att fungera som en lokalt placerad fokuspunkt för att främja denna långsiktiga satsning i allmänhet och som en katalysator för utveckling i de tre distrikten Bunda,

Serengeti och Ukerewe vid Viktoriasjön i synnerhet. I ett senare skede förväntas ytterligare tre distrikt vid sjön få stöd av SPSO.

Tanken att initiera ett utvecklingsprogram – *the District Development Programme* (DDP) – i de tre distrikten har även sin rot i att Sida 1998 beslutade att fasa ut ett tidigare Sida-finansierat program (HESAWA¹⁴⁶) i 16 distrikt runt sjön. Sida hade genom HESAWA, som avslutades 2002, god kännedom om och kontakter med distrikten i området. Dialogen med den tanzanska regeringen resulterade i en begäran att Sida i de nämnda distrikten skulle stödja den decentraliseringsreform (*Local Government Reform*) som den tanzaniska regeringen beslutat genomföra för att stärka kommunal kapacitet och lokalt demokratiskt inflytande. Decentraliseringsreformen som sådan stöds av många givare. Sida är dock den enda givaren som stöder reformen i just nämnda tre distrikt. DDP skall bygga på folkligt deltagande och har tre mål:

- Utveckling av lokal förvaltning
- Förbättrad samhällsservice
- Ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning

IUM fick 1998 mandat av AFRA¹⁴⁷ att påbörja planeringen av ett distriktsprogram vid Viktoriasjön. Beslutet att etablera ett stödkontor (Sida Project Support Office) i Musoma fattade IUM i oktober 1999¹⁴⁸. Fyra mnkr, som ursprungligen avsatts för HESAWA, anslogs för att bland annat finansiera att en lokal konsultfirma rekryterade tanzanisk personal till SPSO. Kontoret förutsågs i beslutet bemannas av både utländsk och lokal personal. Det skulle styras av IUM och en svensk koordinator skulle rekryteras till SPSO.

I sitt beslut konstaterar IUM i Tanzania att givaren Sida behöver bättre möjligheter att delta, leda (*supervise*) och följa upp multisektoriella utvecklingsprojekt i de tre distrikten än vad som kan erbjudas genom de tanzaniska centrala ministerierna. *The Ministry of Regional Administration and Local Government (MRALG)* ansågs inte ha resurser att utöva tillräcklig styrning av projekt för lokal förvaltning av naturresurser. Bland de tre inblandade ministerierna vill *Ministry of Agriculture and Forest&Beekeeping Division* inte låta sig koordineras av MRALG. "They prefer direct contact with the Embassy". Även de berörda distrikten vill ha direkt kontakt med ambassaden, särskilt som alla utbetalningar skall göras direkt till distrikten.

¹⁴⁶ HEalth SAnitation and WAter.

¹⁴⁷ AFRA decision 304/98.

¹⁴⁸ Embassy of Sweden, Dar es Salaam, Decision No. 216/99. Establishment of the Sida Project Support Office in Musoma.

Skälen och arbetsuppgifterna för SPSO utvecklades i ett Memo, som presenterades för Sidas projektkommitté i maj 2000¹⁴⁹, åtta månader efter IUM:s beslut att starta SPSO.

Efter överläggningar i februari 1999 mellan IUM och ledningarna på regional- och distriktsnivå åtog sig IUM att

- genomföra en serie *workshops* med folkligt deltagande
- arrangera studieresor till liknande projekt
- upphandla konsulter och andra nyckelpersoner för att underlätta processen att utarbeta distriktens utvecklingsplaner
- finansiera externa kostnader i samband med planeringsprocessen
- vara en diskussionspartner
- finansiera *base-line and other studies*

Arbets- och rollfördelningen mellan distrikten och Sida sägs i nämnda Memo bygga på erfarenheterna från distriktsprogrammen i HESAWA och LAMP¹⁵⁰. I en fotnot konstateras att svenska konsultföretag engagerats för likartade uppgifter. I fotnoten konstateras vidare att allmän koordinering utövas av ministerierna, som dock "have neither the capacity nor the capability to efficiently monitor and guide the programme activities".

Riksrevisionen skönjer att bakom IUM:s beslut att inte engagera konsultfirmor för SPSO ligger att dessa enligt IUM fått en alltför tung roll i planering och genomförande av utvecklingsaktiviteterna och innebar procedurer som gick vid sidan av den tanzaniska förvaltningen (*by-pass* lösningar). Det tanzaniska ägarskapet befordrades inte i önskvärd utsträckning. IUM:s bedömning influerades dessutom av ett cirkulär som utfärdades av *Civil Service Department* i presidentens kansli. Cirkuläret begränsade möjligheterna att anställa och förlänga kontrakt för utländska experter i förvaltningen, framför allt i de fall då det finns tillgång till kompetenta tanzanier¹⁵¹.

I sagda Memo understryks att de lokala distriktsförvaltningarna har låg kapacitet att hantera integrerade utvecklingsaktiviteter som är efterfrågestyrda och baseras på folkligt deltagande. Det kommer att ta flera år innan de får förmåga att planera och bedriva sin verksamhet på ett sådant sätt att de kvalificerar sig för ett allmänt budgetstöd. Programmet innehåller många politiska, administrativa, institutionella och finansiella risker som SPSO skall bidra till att tackla. Det gäller bland annat att förändra dagens attityder hos den lokala befolkningen, som förväntar sig att programmet skall *leverera*

¹⁴⁹ Embassy of Sweden, Dar es Salaam, District Development in the Lake Victoria Zone. Support to Pre-programme implementation in Serengeti, Bunda and Ukerewe, and Support to Planning and in-depth preparation of long term Swedish Support from 2002-2004. Memo 13 April 2000.

¹⁵⁰ Land Management Programme i Babati distrikt i Tanzania.

¹⁵¹ President's Office, Civil Service Circular No. 1 2000. Employment of Foreigners in the Public Service.

utveckling, till att programmet ger förutsättningar för befolkningen att ta utvecklingen i sina egna händer. En annan avgörande faktor är ökad folklig tilltro till distriktens förvaltningar. Förutom en lokal konsult för att administrera SPSO engagerade IUM också konsulter för deltagande utvecklingsseminarier på bynivå i syfte att påverka sådana attityder.

I det ursprungliga avtalet mellan Tanzania och Sida uppskattade IUM att SPSO med tillhörande aktiviteter för perioden 1 juli 2000 till 31 december 2001 skulle kosta 10 mnkr. På grund av att seminarier och planeringsaktiviteter i de tre distrikten tog mycket längre tid än beräknat kom parterna i februari 2002 överens om att förlänga förberedelseperioden med ett år till 31 december 2002 och öka budgeten med 10,5 mnkr, det vill säga totalt 20,5 mnkr. Dessutom rekryterades under 2002 en utländsk Sidakontrakterad expert avseende landsbygdsutveckling till kontoret. Sedermera har också en expert på urban utveckling rekryterats till SPSO. Därutöver skall ytterligare en rådgivare anställas. Tolv lokala *facilitators* för att bistå vid deltagande workshops och seminarier skall inledningsvis arbeta åt SPSO och successivt öka i antal. SPSO rapporterar till både distrikten och ambassaden.

Projektdokument för DDP

Som ett led i denna granskning fick Riksrevisionen i november 2002 ta del av ett utkast till projektdokument för DDP¹⁵². Enligt dokumentet betecknas DDP sammanfattningsvis som ett program med hög risk. Programmet kommer att arbeta inom ramen för en reform för att förskjuta makt från central till lokal nivå där lednings- och administrativ kapacitet att effektivt hantera ökad finansiering är låg och risken för missbruk av medel blir ännu högre än tidigare. Att inom fem år förändra attityder och organisation i den önskade riktningen framstår enligt projektdokumentet som "heroic".

DDP skall snarare ses som en process än ett projekt. Projektdokumentet innehåller inga preciserade ekonomiska beräkningar av hur mycket budgetstöd som kommer att (med öronmärkning) överföras till distrikten. Detta kommer att beslutas efter att indikatorer har utarbetats för bedömning av distriktens verksamhet. På basis av detta underlag kommer medel att utbetalas. Dessa får inte av hållbarhets skäl användas till löpande utgifter (recurrent costs) och vägbyggen. Vidare gäller att inga bilar kommer att inköpas för DDP-medel om inte distrikten kan visa att de kan finansiera driftskostnaderna, inklusive chaufförens lön.

DDP kommer, enligt projektdokumentets beräkningar, att tillföra i runda tal mer än hälften av distriktens nuvarande lokala inkomster. DDP riskerar

¹⁵² Staples, Ron, District Development Programme Lakes Region Bunda, Serengeti and Ukerewe Districts, October 2002.

tillskjuta så stora medel att "the solid revenue base of the councils is undermined by funding from the DDP". I syfte att undvika överfinansiering för projektdokumentet fram tanken att det svenska stödets volym bör länkas till distriktens skatteinkomster.

Apropå attityder till samarbetet med Sida kommenterar projektdokumentet att vissa distriktfunktionärer inte tycks förstå begränsningarna och villkoren för Sidas kommande stöd. "Individuals give the impression that they believe access to budget support through the DDP is a milch cow".

Projektkommittéerna

IUM:s projektkommitté i Dar es Salaam har godkänt DDP. Sidas centrala projektkommitté tillstyrkte också 150 mnkr till DDP för en femårsperiod (2003-2007) vid ett möte i april 2003¹⁵³. Kontorets namn hade ändrats från *Sida Project Support Office* till *District Support Office (DSO)*. Gentemot ambassaden skall DSO enbart ha en informerande roll. Sidas centrala projektkommitté ansåg dock att kontorets roll borde tydliggöras. Det borde även klargöras hur och vilken sorts kapacitet som skall utvecklas i distrikten. Vidare framfördes frågan om vad som är en rimlig finansiell nivå för fattigdomsbekämpning i en viss del av ett land. Kommer Sidas stöd att bidra till att skapa klyftor mellan befolkningen i projektområdet och den i andra områden? DDP berör 1/60 av Tanzanias befolkning. En motsvarande satsning på hela landet skulle motsvara 4,5 miljarder kronor (landallokeringen för hela Tanzania för 2002 var 500 mnkr).

Kommentar

DDP är en process där innehållet i programmet inte är klart i förväg. Vilka konkreta aktiviteter som blir finansierade kommer att definiera distriktens framtida utvecklingsplaner och deras faktiska genomförande. Planerna bestäms på basis av deltagande seminarier som hållits under förberedelseperioden med stöd från SPSO.

Riksrevisionen anser att kostnadseffektiviteten i ett processorienterat program, initialt innehållslöst som DDP, står och faller till stor del med klara regler för samspelet mellan givare, representerat av SPSO på plats, och bestämmande aktörer på lokal och central nivå i den tanzaniska förvaltningen. Utifrån perspektivet styrning för hållbarhet och transaktionskostnader vill Riksrevisionen peka på följande avseende SPSO/DSO i DDP:

¹⁵³ Protokoll avseende District Development Programme, Tanzania, 2003-04-15.

- Vid Riksrevisionens besök konstaterade berörda vid IUM att det av förvaltningsrättsliga skäl inte gick att upprätta en IUM-filial i Musoma. De ökande aktiviteterna kring Lake Victoria krävde dock ett kontor som skulle var nära implementerade enheter (de tre distrikten). Det var inte möjligt för programhandläggaren vid IUM att direkt styra förberedelserna för DDP vid Viktoriasjön. Lösningen på detta problem blev beslutet att etablera SPSO. Med tanke på de arbetsuppgifter som ovan nämnts och som IUM/SPSO ansvarar för blir (transaktions)kostnaderna för denna ansats höga för Sida. Att budgeten för förberedelserna måste fördubblas och tiden förlängas med ett år är en indikation på detta. Planering och budgetering framstår inte som realistiska.
- IUM:s memo som utgör underlag för SPSO:s tillkomst för inga alternativa resonemang. Det konstateras kortfattat att kapaciteten och viljan hos berörda ministerier och distrikt att på ett koordinerat sätt genomföra det som IUM vill uppnå i sjözonen är svag. IUM drog därför slutsatsen att den måste stärka sin egen kapacitet: "All the above highlights the need for the Embassy to examine how its capacity to participate in the planned activities around the Lake Zone can be strengthened and be made more effective". IUM valde en parallell lösning vid sidan av etablerade tanzanska strukturer för att skapa, styra och följa projekt i sjödistrikten. I Sidas egen handbok¹⁵⁴ nämns att "vanligtvis avvisar Sida förslag om att bygga upp separata projektkontor eller genomförandeenheter parallellt med och separat från samarbetspartners egen förvaltning". Trots denna principiella hållning beslöt Sida upprätta en parallell, separat enhet.
- Riksrevisionen saknar i IUM:s förberedelser en analys av hur IUM genom andra insatser skulle kunna långsiktigt stärka den tanzaniska förvaltningens kapacitet och system att hantera distriktsbaserade utvecklingsprojekt. Sida skulle därigenom kunna bidra till att åtgärda mer grundläggande orsaker till att exempelvis den nuvarande centrala koordinationen av distriktens utvecklingsverksamhet är svag. SPSO som idé – IUMs förlängda arm för att initiera och styra utvecklingsaktiviteter på distriktsnivå - etablerar en parallell struktur eller kanal mellan IUM och distriktsnivån vid sidan av den centrala statsförvaltningen. Att initiera distriktsprogram med stöd av projektkontor medför en uppenbar risk att programmets hållbarhet står och faller med att kontoret är operativt. Riksrevisionen anser inte att geografiskt avstånd kan vara skäl till att upprätta subkontor ("The distance to the Embassy to the various stakeholders may require special measures in order to develop a continuous monitoring and dialogue with the various actors"). Den efterfrågade analysen borde även utifrån hållbarhet och (jämlig) fördelning av utvecklingsmedel ha diskuterat vilken

¹⁵⁴ Så arbetar Sida, s72.

biståndsvolym som är rimlig till berörda distrikt.

- Såvitt Riksrevisionen erfarit genomfördes ingen LFA-prövning av SPSO enligt Sidas procedurer för beredning. De skäl till att kontoret initierades framstår i LFA-termer som en "killing assumption" för DDP:s hållbarhet i sin helhet.
- Riksrevisionen utgår nu ifrån att det är givet att den efterfrågade analysen landar i att ett projektkontor är det rimligaste sättet för IUM att bistå utveckling i sjödistrikten. Riksrevisionen ifrågasätter då att projektkontoret etablerades utan att basala relationer mellan centrala och lokala tanzaniska myndigheter, IUM och SPSO avseende beslutsforum, mandat, finansiering, budgetfrågor, upphandling, indikatorer för anslagsvolym, fordonsadministration, krav på lokal skattebaserad finansiering etc. klargjordes och avtalades med distrikten. Projektdokumentet, som förelåg i utkast tre år efter kontorets tillblivelse, innehåller enligt Riksrevisionens mening alltför många väsentliga obesvarade frågor om operativ strategi och organisation som har direkt bäring på kontorets roll, legitimitet, dimensionering och bemanning. SPSO föreslås få en mäklarroll. Det är oklart om distrikten, som får budgetstöd, skall betala för SPSO:s tjänster. Vad händer om distrikten inte vill använda SPSO:s service utan vänder sig till andra agenter/serviceorgan? Riksrevisionen fick ett oklart svar på denna fråga från berörda vid IUM. Det är signifikativt att Sidas projektkommitté ansåg – efter tre års aktiviteter och 20,5 mnkr – att SPSO/DSO:s roll måste förtydligas.

Överväganden

IUM:s avsikt med S/DSO var och är att styra och få information om DDP:s utveckling. På grund av IUM:s önskan att styra användningen av Sidamedel i sjözonen skapade IUM ett subkontor i syfte att söka undgå de styrproblem som har samband med strukturella svagheter i den tanzaniska centrala och lokala förvaltningen. Riksrevisionen anser att IUM borde ha analyserat hur de senare bör tacklas för att generellt förbättra förutsättningarna för implementeringen av utvecklingsprogram på distriktsnivå.

Givet de investeringar som Sida redan gjort i DDP anser Riksrevisionen att Sida bör överväga följande:

- Att i detalj utreda DSO:s roll och mandat i relation till de centrala och lokala aktörerna och ingå avtal om detta. Avtalet bör tydliggöra IUM:s roll och ansvar för DSO och styrning av genomförandet av utvecklingsaktiviteterna.
- Att klargöra DSO:s rättsliga status och huvudman. Vem skall företräda DSO vid ett eventuellt åtal i domstol?

- Att tydliggöra DSO:s och DDP:s uppgift i det tanzaniska reformprogrammet för en hållbar utveckling av lokal förvaltning i allmänhet.
- Att utarbeta en plan för utfasning av DSO.
- Att IUM analyserar och sammanfattar sina erfarenheter och (transaktions)kostnader från beslutet att etablera SPSO fram till avtalet med Tanzania om finansiering av DDP med 150 mnkr.

RELMA (Regional Land Management Unit)

Det som i dag kallas RELMA har sitt ursprung i Sidas regionala markvårdsenhet (Regional Soil Conservation Unit – RSCU). Markvårdsenheten RSCU skapades av Sida 1982 för att regionalt sprida erfarenheterna från det Sida-stödda, framgångsrika markvårdsprogrammet i Kenya. Markvårdsenheten anordnade bland annat markvårdskurser för tjänstemän vid jordbruksministerierna i östafrikanska länder och bedrev pilotprojekt. Behov av RSCU:s pilotinsatser identifierades i en regional rådgivande kommitté, där representanter för de tre östafrikanska jordbruksministerierna var representerade.

RSCU var fram till 1994 en del av IUM i Kenya. RSCU lydde under Sida-S/NATUR men dess administration sköttes av det dåvarande biståndskontoret vid ambassaden i Kenya.

Under 1994 frikopplades RSCU från IUM och fick status som ett fristående SIDA projekt under NATUR men fortsatte att arbeta i samma byggnad som ambassaden i Nairobi. Den nära relationen till IUM och oklarheter beträffande myndighetsutövningen ledde till kritik från bland annat Riksdagens revisorer. I juli 1998 beslöt därför Sida att RSCU skulle omvandlas till Regional Land Management Unit (RELMA) och utgöra ett projekt under chefen för NATUR. Geografiskt flyttade RELMA till lokaler hos International Council for Agroforestry Research (ICRAF) i utkanten av Nairobi. RELMA:s status i Kenya reglerades i avtal med det kenyanska finansministeriet. Det senaste avtalet gäller perioden 2002-2006¹⁵⁵. Inom Sida betecknades RELMA vid bildandet som "ett regionalt projekt under Sida/NATUR utan formell mottagare och med ett 10-årigt perspektiv"¹⁵⁶.

RELMA har bedrivit verksamhet i sju länder och haft landrepresentanter i sex. Enheten har fyra kontraktsanställda Sida-expertter. Övrig personal är formellt anställd av ICRAF men arbetsleds av RELMA:s kontraktsanställda svenske chef. Det svenska regelverket har förhindrat att projektet (den utlokaliserade NATUR-enheten) fungerat som den formella arbetsgivaren för

¹⁵⁵ Brev till den svenska ambassadören från Ministry of Finance and Planning: Agreement between the Government of Kenya and Government of Sweden on the Goals, Roles and Functions of the Regional Land Management Unit (RELMA) for a second phase, 2002 – 2006. Ref. EA/FA 109/78/02, 17th June, 2002.

¹⁵⁶ Sida beslut 93/02, Ett resurscenter för landsbygdsutveckling i Afrika (f.d. RELMA), 2002-11-08.

övriga personal. RELMA:s verksamhet finansieras genom en årlig överföring från Sida-S och redovisas som ett bidrag till extern verksamhet. Revision av RELMA:s ekonomiska redovisning, som inte är en del av Sidas, utförs av en internationell revisionsfirma.

Vid tiden för Riksrevisionens besök vid IUM i Nairobi pågick en utredning inom Sida om RELMA:s status och verksamhet. Utredningen syftade till att främst klargöra om RELMA som ett projekt/enhet under NATUR var förenligt med det svenska regelverket avseende bokföring, revision, betalningsformer, upphandling, anställningsformer för lokal personal och möjligheter att ta bidrag från Sidaexterna organisationer. Sida bedömde även RELMA:s roll i förhållande till mottagarländerna. Var det rimligt att NATUR via RELMA skulle bedriva små projekt utanför landramarna i mottagarländerna?

Riksrevisionen kom indirekt och oavsiktligt möjligen att bidra till Sidas interna utredning genom att vid vårt besök genom att ställa frågor om RELMA:s relation till den svenska ambassaden. Det visade sig att varken den svenska ambassadören eller Sidas biståndsråd hade någon roll eller ansvar i styrningen av NATUR:s projekt/enhet i Gigiri i Nairobi. Den enda formella relationen var att en av ambassadens programhandläggare var ambassadens kontaktperson för RELMA. Enligt Riksrevisionens mening står detta inte i samklang med riksdagens intentioner att med reformen skapa integrerade utlandsambassader. Den avsåg att se biståndet som del av den svenska utrikespolitiska verksamheten och att ambassadören vid en IUM skulle samlat styra både UD:s och Sidas verksamhet i mottagarlandet. Detta var inte fallet för NATUR:s projekt/enhet RELMA.

Sidas utredning om RELMA resulterade i ett beslut i november 2002 att avveckla RELMA i nuvarande form¹⁵⁷. Att genomföra ambitionerna i projektdokumentet för RELMA 2002–2006 som tänkt ansåg Sida inte förvaltningsrättsligt möjligt. Sida betraktade det inte heller som strategiskt lämpligt att via en separat specialenhet under NATUR bedriva seminarier, små projekt, publicera böcker etc.

Sidas beslut innebär att det vid ambassaden inrättas ett resurscenter för landsbygdsutveckling vid ambassaden i Nairobi. Tre regionala handläggare skall arbeta med strategiska frågor rörande jordbruksproduktion och -marknader i Östafrika (Rural Development och Land and Water Management). Sida ämnar vidare förhandla med ICRAF om ett samarbetsavtal som innebär att ICRAF tar över RELMA:s operativa verksamhet i sex länder. Sida avser att finansiera denna verksamhet.

¹⁵⁷ Sida beslut 93/02, Ett resurscenter för Landsbygdsutveckling i Afrika (f.d. RELMA), 2002-11-08.

Subkontor – Riksrevisionens kommentarer

Riksrevisionen har beskrivit hur Sida sökt direkt styra, medverka i styrningen av eller delta i operativ verksamhet i utvecklingssamarbetet genom olika former av subkontor. Alla tre - SEALVO, S/DSO och RSCU/RELMA – kan i viss mån sägas representera tidiga exempel på att förverkliga den resursförstärkning i fält som Sida vill uppnå i sin fältvision: Att effektiv fattigdomsbekämpning kräver god kännedom om lokala förhållanden, vilket innebär att arbetet så långt det är möjligt bör planeras, beslutas och följas upp i fält.

På grund av principiellt motstånd från mottagaren blev SEALVO aldrig etablerat. S/DSO upprättades med oklara roller och befogenheter. RELMA kom efter intern utredning att splittras i en Sidaintern rådgivande del vid IUM och i ett externt Sida-finansierat projekt.

För två subkontor (skulle förmodligen även ha gällt SEALVO) har den svenska förvaltningsrätten begränsat Sida/IUM:s möjligheter att göra Sida/IUM:s organisation ännu mer fältnära.

Sidas slutsats i fallet RELMA är att den möjlighet som regelverket erbjuder i nämnda avseende är att placera regionala handläggare/ämnesspecialister vid IUM. Liknande regionala resurskoncentrationer finns i dag för hiv/aids vid IUM i Zambia¹⁵⁸ och vid IUM i Bangkok (SENSA)¹⁵⁹, arbetar med naturresursrelaterade aktiviteter i Asien. I ljuset av Sidas visioner att förstärka fältnärvaron anser Riksrevisionen att Sida ingående bör överväga de förvaltningsrättsliga grunderna och långsiktig hållbarhet där IUM eller Sida-S önskar skapa utlokaliserade enheter. I de fall Sida finner det strategiskt väsentligt att befinna sig geografiskt nära den konkreta operativa verksamheten bör detta ställas mot att Sidas primära roller är att vara finansiär och engagerad mäklare.

Ämnessekretariat

Sida har etablerat ett hiv/aids sekretariat (HIVAS) vid IUM i Zambia och ett sekretariat för naturresursaktiviteter (SENSA) vid ambassaden i Bangkok. Till båda enheterna finns/föreslås 3-4 utsända. De utsända arbetar som regionala rådgivare till IUM och stöds administrativt av ambassaden. De har dock funktionellt en fristående ställning och rapporterar till respektive ämnesavdelning vid Sida-S, DESO- respektive NATUR. (De regionala handläggarnas ställning inom en IUM kommenteras vidare i kapitel 5.)

Hiv/aids och miljöfrågor hanteras normalt inte för sig utan integreras i biståndet inom andra sektorer i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Vad

¹⁵⁸ HIV/Aids Sekretariat, Beslut nr DESO 0934/99, 1999-12-21.

¹⁵⁹ Swedish Environmental Secretariat in Asia. PM 2003-3-25/NATUR

berättigar då att specifika hiv/aidsinsatser och naturresursrelaterade aktiviteter får speciell hantering inom ett fältbaserat sekretariat?

Av Sidas dokument synes bevekelsegrunderna för att skapa dessa ämnesmässigt specialiserade fältenheter i stort vara desamma för båda sekretariaten. Strukturen i argumentationen kan beskrivas på följande sätt:

A. *Ämnesområdet bedöms som synnerligen viktigt i utvecklingsarbetet. Sverige bör ha en ökad synlighet och höjd profil inom området.* För SENSEA nämns också målet att verka för ökat svenskt-asiatiskt miljösamarbete, ”där miljö-Sverige kan erbjuda konkurrenskraftig kompetens avseende tekniska och institutionella lösningar”. För hiv/aids sekretariatet nämns också att svensk forskning ligger långt framme inom området och att Sidas relaterade satsning på sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) är framgångsrik och erkänd i Afrika. Sverige bedöms ha komparativa fördelar inom ämnesområdet. Sekretariaten avses alltså – förutom att bidra till utvecklingsinsatser i utvecklingsländer – även främja svenska intressen.

Etablerandet av sekretariaten kan ses som en politisk viljeyttring. För SENSEA nämns bland annat att ”regionen efterfrågar i dag inte ett regionalt miljösekretariat”. Men sekretariatet ger ”möjligheter att påverka delar av regionen att ta ett eller flera steg framåt i arbetet för hållbar utveckling”. I Sidas PM hänvisas till regeringens Asien-strategi 1999 som betonar vikten av samarbete i miljöfrågor. Sverige skall verka för att asiatiska länder undertecknar och uppfyller villkoren i internationella avtal om miljö och hållbar utveckling. Att bygga institutionella ramverk, anpassning av lagstiftning och åtgärdsprogram tar lång tid – sannolikt 15–20 år. Sida bedömer därför att det krävs en långsiktig närvaro i regionen.

Den grundläggande frågan för sekretariatens tillblivelse framstår inte som en strategisk/teknisk fråga (Sidas beslut) utan som en fråga om ett politiskt, värdebaserat beslut (UD:s beslut). Att påverka andra nationer att skriva på avtal, främja miljö-Sverige och svensk hiv/aids-forskning i Afrika är enligt Riksrevisionens mening mål som beslutas och förmedlas av UD till Sida. Frågan för Sida blir sedan hur myndigheten på strategiskt bästa sätt skall söka uppnå det politiskt satta målet. Sidas svar på den frågan blev att skapa de två sekretariaten i fält.

B. Det givna målet innebär att Sida inte bara skall spela rollen av en (passiv) finansör som för en dialog. *Sida skall verka som en proaktiv påverkare och söka utnyttja den svenska resursbasen i initiering och genomförande av insatser.* Sida bedömer att den bästa strategin för att i praktiken effektivt utöva denna roll är att placera utsända i fält. Fältplacering ger större möjlig-

heter att med god lokalkännedom påverka utvecklingen inom området. Eller som det uttrycks i argumenteringen för SENSA:

”Den som vill ta del av och påverka processer måste ibland vara beredd att gripa möjligheten i flykten. Detta gör man inte med bevakning enbart via ambassader och på nätet. Uppsökande verksamhet, aktivt deltagande samt permanent närvaro behövs för att skapa det förtroende som en långsiktig relation med asiatiska institutioner ofta kräver. Högre närvaro i regionen ger Sida bättre förutsättningar än i dag att identifiera synergier i verkligheten, dvs. inom fältverksamheten.”

Det proaktiva, fältorienterade tänkandet synes också böttna i en grundläggande biståndsstrategi: ”Biståndet måste alltmer långsiktigt inrikta sina resurser mot strategiska områden och medverka till att skapa förutsättningar som möjliggör institutionella förändringar och nya finansieringsformer. Utvecklingsarbetet måste även alltmer inriktas mot att identifiera och inleda samarbeten som medaktörerna i nästa skede kan driva med egna resurser. Biståndets katalytiska roll blir allt tydligare.”

- C. *Att bidra med information om FN-organs fältverksamhet.* Sekretariaten söker skapa nätverk, skaffa och sprida information och ny kunskap inom och utanför regionen. I detta arbete får sekretariaten kunskap om hur FN-organ inom ämnesområdet arbetar i fält på landnivå. Sekretariaten kan därigenom bidra med insiktsfull information till UD och Sida-S. Detta kan öka kvaliteten i underlaget till bättre svensk styrning av FN-organens fältverksamhet.
- D *Att ge råd bilateralt och genomföra insatser regionalt.* Sida bedömer 3-4 utsända vara den ”kritiska massa” som behövs för att utföra sekretariatens proaktiva uppdrag. I relation till utlandsmyndigheterna i den aktuella regionen skall sekretariaten fungera som rådgivare för det bilaterala biståndet och också genom utbildningsinsatser höja dess kvalitet. Sekretariaten skall i samverkan med samarbetsländer, FN-organ och civilsamhället söka initiera och genomföra regionala insatser. Sekretariaten skall ha en egen verksamhetsplan inom Sida.

Kommentar

I fråga om tvärsektoriella ämnesområden som hiv/aids och miljö ser Riksrevisionen tre huvudalternativ för deras organisering inom Sida:

1. Frågan behandlas inom ramen för de traditionella ämnesavdelningarna och sektorerna – Demokrati och social utveckling/hälsa, Naturresurser och miljö etc., dvs. integrerat i den ordinarie verksamheten (”mainstreaming”) både inom Sida-S och på IUM-nivå.

2. Frågan tas om hand av en speciell enhet inom Sida-S.
3. Frågan bevakas inom en fältbaserad enhet (för en eller flera regioner) med stöd från Sida-S.

De tre alternativen representerar strategiska val, där vart och ett har sina operativa ämnesmässiga för- och nackdelar samt kostnader. Givet den proaktiva och Sverigefrämjande roll som Sida, med hänvisning till UD, formulerat för de två sekretariaten har Riksrevisionen förståelse för att Sida landade i att etablera dessa.

Riksrevisionen saknar dock i Sidas dokument ett jämförande resonemang där Sida tydligt formulerar organisatoriska alternativ och *också inkluderar deras kostnader*. Riksrevisionen menar därför att dokumenten måste troliggöra den större nyttan av en fältplacering trots de högre kostnaderna i att etablera sekretariaten i fält. Alternativ 2, som kan sägas representeras av Lake Victoria direktoratet vid Sida-S, är betydligt billigare i drift än ett sekretariat i fält.

Riksrevisionen anser även att etablering av ett sekretariat i en viss region bör vägas mot om samma syften kan uppnås genom att kanalisera stödet genom en annan bilateral givare eller ett FN-organ med motsvarande verksamhet. Ett "silent partnership" med en likasinnad givare eller stöd till exempelvis UNAID:s för att fylla flera om inte alla funktioner hos hiv/aids sekretariatet i Zambia borde ingå bland alternativen när Sida överväger de sakliga konsekvenserna och kostnadskonsekvenserna av strategiska val.

Bilaga 5 Totalkostnader för IUM samt fördelning mellan UD och Sida

| Land | Huvudman | Totalt 2000 | Totalt 2001 | Totalt 2002 | Fördeln 2000 (UD/Sida) | Fördeln 2001 (UD/Sida) | Fördeln 2002 (UD/Sida) |
|-----------------|----------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Angola | Sida | 12841493 | 13188371 | 12578048 | 45/55 | 49/51 | 32/68 |
| Burkina Faso | Sektionskontor | 0 | 873250 | 966270 | 0/0 | 0/100 | 0/100 |
| Burundi | Sektionskontor | 1322879 | 169024 | 0 | 0/100 | 0/100 | 0 |
| Elfenbenskusten | UD | 4752142 | 5040709 | 7450305 | 100/0 | 100/0 | 85/15 |
| Etiopien | Sida | 13533514 | 13787529 | 15583143 | 42/58 | 45/55 | 43/57 |
| Guinea-Buissau | Sida | 1398748 | 1631384 | 1462733 | 0/100 | 0/100 | 0/100 |
| Kenya | Sida | 20658792 | 20848665 | 23430720 | 46/54 | 51/49 | 43/57 |
| Mali | Sektionskontor | 241175 | 2284833 | 1166143 | 0/100 | 0/100 | 0/100 |
| Mocambique | Sida | 22516905 | 24428420 | 22890430 | 22/78 | 24/76 | 20/80 |
| Namibia | Sida | 7669953 | 8462999 | 6279639 | 29/71 | 19/81 | 17/83 |
| Rwanda | Sektionskontor | 4495204 | 3978434 | 4943279 | 0/100 | 0/100 | 0/100 |
| Senegal | UD | 8472826 | 8800209 | 10448075 | 94/6 | 75/25 | 71/29 |
| Sydafrika | Sida | 16269981 | 17266643 | 19228300 | 44/56 | 45/55 | 48/52 |
| Tanzania | Sida | 26266358 | 26304135 | 29165189 | 20/80 | 15/85 | 19/82 |
| Uganda | Sida | 10066670 | 9229017 | 17081443 | 81/19 | 56/44 | 15/85 |
| Zambia | Sida | 12104313 | 13456952 | 14390658 | 28/72 | 27/73 | 10/90 |
| Zimbabwe | Sida | 21079953 | 21043838 | 21159129 | 16/84 | 21/79 | 20/80 |
| Afghanistan | Sektionskontor | 1057914 | 814 | 1075246 | 0/100 | 0/100 | 0/100 |
| Bangladesh | Sida | 10278989 | 12688781 | 10468298 | 31/69 | 39/61 | 24/76 |
| Egypten | UD | 8407902 | 12112418 | 11839316 | 99/1 | 84/16 | 85/15 |
| Indien | Sida | 15294470 | 16453800 | 18040014 | 73/27 | 72/28 | 70/30 |
| Indonesien | UD | 8543733 | 8994966 | 10098031 | 100/0 | 100/0 | 100/0 |
| Kambodja | Sektionskontor | 1643703 | 2638547 | 3851559 | 0/100 | 0/100 | 0/100 |
| Kina | UD | 26297474 | 27184558 | 34867208 | 92/8 | 90/10 | 87/13 |
| Laos | Sida | 7008912 | 8231100 | 7382850 | 13/87 | 19/81 | 13/87 |

| Land | Huvudman | Totalt 2000 | Totalt 2001 | Totalt 2002 | Fördeln 2000 (UD/Sida) | Fördeln 2001 (UD/Sida) | Fördeln 2002 (UD/Sida) |
|----------------------------|----------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Pakistan | UD | 6501612 | 8320548 | 11468544 | 100/0 | 83/17 | 87/13 |
| Sri Lanka | Sida | 8002086 | 7847978 | 11647140 | 31/69 | 18/82 | 15/85 |
| Thailand | UD | 12626554 | 13768873 | 19705895 | 88/12 | 83/17 | 76/24 |
| Vietnam | Sida | 25650787 | 26486399 | 27993651 | 36/64 | 32/68 | 31/69 |
| Västbanken/Caza | UD | 16061027 | 17750758 | 15789728 | 67/33 | 64/36 | 69/31 |
| Bolivia | Sektionskontor | 7473239 | 7798467 | 9340193 | 0/100 | 0/100 | 3/97 |
| Colombia | UD | 9920771 | 9902263 | 13313050 | 87/13 | 84/16 | 87/13 |
| Guatemala | UD | 10672999 | 11142768 | 16654573 | 72/28 | 71/29 | 70/30 |
| Honduras | Sektionskontor | 5986348 | 6057266 | 6083655 | 0/100 | 0/100 | 0/100 |
| Kuba | UD | 3008133 | 7382461 | 9535239 | 100/0 | 100/0 | 95/5 |
| Nicaragua | Sida | 14525859 | 15499046 | 11981431 | 29/71 | 26/74 | 13/87 |
| Peru | | 0 | 168876 | 430026 | 0 | 0/100 | 0/100 |
| Albanien | Sektionskontor | 0 | 1563281 | 3222786 | 0 | 0/100 | 0/100 |
| Bosnien och Herzegovina | UD | 11497339 | 12567214 | 12193718 | 74/26 | 73/27 | 74/26 |
| Serbien | | 682208 | 2537863 | 2413259 | 0/100 | 0/100 | 0/100 |
| Jugoslavien | UD | 12390876 | 13599767 | 14834241 | 100/0 | 100/0 | 100/0 |
| Kosovo | Sektionskontor | 1916366 | 1564632 | 1885614 | 0/100 | 0/100 | 0/100 |
| Kroatien | UD | 8009482 | 9511114 | 11811789 | 99/1 | 88/12 | 83/17 |
| Makedonien | Sektionskontor | 2525393 | 2088400 | 3361228 | 0/100 | 0/100 | 9/91 |
| Moldavien | Sektionskontor | 0 | 1469359 | 1645556 | 0 | 0/100 | 0/100 |

Personalkostnader IUM för UD (2000–2002 samt Sida (1998–2002)

| Land | Pers Ud 2000 | Pers Ud 2001 | Pers Ud 2002 | Pers Sida 98 | Pers Sida 99 | Pers Sida 00 | Pers Sida 01 | Pers Sida 02 |
|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Angola | 2366887 | 2289207 | 1537388 | 2867989 | 3811787 | 3581262 | 3623856 | 2929522 |
| Burkina Faso | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 873250 | 928556 |
| Burundi | 0 | 0 | 0 | 1795032 | 1368685 | 1316165 | 169024 | 0 |
| Elfenbenskusten | 2886203 | 3313839 | 3732962 | 0 | 0 | 0 | 0 | 676588 |
| Etiopien | 2831681 | 3086014 | 3724238 | 4192074 | 4642401 | 4516955 | 4771679 | 4860537 |
| Guinea-Buissau | 0 | 0 | 0 | 1119657 | 1629592 | 969134 | 672683 | 673969 |
| Kenya | 4886463 | 5265544 | 5379681 | 3677088 | 3447043 | 6437632 | 6502110 | 9254798 |
| Mali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 150868 | 1059789 | 713891 |
| Mocambique | 2464319 | 2554645 | 2188268 | 6618101 | 6143454 | 9389612 | 9911211 | 10986637 |
| Namibia | 1319800 | 738090 | 2996 | 2503069 | 2852112 | 3093421 | 4149751 | 3803835 |
| Rwanda | 0 | 0 | 0 | 1935373 | 1063329 | 1558201 | 1716932 | 2365243 |
| Senegal | 2064391 | 2491311 | 3074355 | 182384 | 119364 | 507615 | 1227953 | 1828016 |
| Sydafrika | 3989103 | 4071694 | 4345856 | 4694153 | 59935 | 5214918 | 6176050 | 6744158 |
| Tanzania | 2268272 | 2394626 | 2767460 | 5871914 | 7153196 | 12652811 | 13038314 | 14178435 |
| Uganda | 2165584 | 2240378 | 1461869 | 1146310 | 670749 | 809591 | 1861911 | 5475271 |
| Zambia | 1542091 | 1335197 | 1501237 | 3359386 | 3191010 | 4589923 | 5172058 | 5872940 |
| Zimbabwe | 1876186 | 2183356 | 1907001 | 7303612 | 10633117 | 12991240 | 9773860 | 9786032 |
| Afrika | 30660980 | 31963901 | 31623311 | 47266142 | 46785774 | 67779348 | 70700431 | 81078428 |
| Afghanistan | 0 | 0 | 0 | 0 | 984847 | 1057914 | 814 | 239416 |
| Bangladesh | 2182142 | 2469733 | 1682765 | 2769586 | 2755533 | 4458952 | 5043913 | 4366094 |
| Egypten | 4658590 | 5807173 | 5422676 | 0 | 0 | 58130 | 785083 | 749173 |
| Indien | 4376467 | 5191210 | 5681795 | 2328851 | 1624482 | 1465065 | 3018817 | 3436266 |
| Indonesien | 4192936 | 4633761 | 4830566 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kambodja | 0 | 0 | 0 | 786452 | 1332375 | 1196907 | 1805847 | 2208758 |
| Kina | 9444750 | 10036507 | 11531530 | 797150 | 1167829 | 1252455 | 1516640 | 2371881 |
| Laos | 0 | 0 | 0 | 3686437 | 4218377 | 3950086 | 5333080 | 5022904 |

| Land | Pers Ud 2000 | Pers Ud 2001 | Pers Ud 2002 | Pers Sida 98 | Pers Sida 99 | Pers Sida 00 | Pers Sida 01 | Pers Sida 02 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pakistan | 4110996 | 5020344 | 6396867 | 0 | 0 | 0 | 719068 | 812769 |
| Sri Lanka | 456938 | 548300 | 613323 | 2055000 | 3791611 | 4138113 | 4523218 | 5044078 |
| Thailand | 6394672 | 6781371 | 8919113 | 419140 | 922981 | 840672 | 1331566 | 2293294 |
| Vietnam | 2698352 | 2642626 | 3103474 | 4808975 | 5179260 | 988950 | 10592529 | 11638582 |
| Västbanken/Gaza | 4294296 | 4515811 | 4810914 | 1688544 | 1691118 | 2365180 | 2944686 | 2859621 |
| Asien | 42810139 | 47646836 | 529930203 | 19340135 | 23668413 | 30772424 | 37615261 | 41042836 |
| Bolivia | 0 | 0 | 6956 | 3723326 | 1976261 | 3856099 | 4609828 | 4696889 |
| Colombia | 4107779 | 4570752 | 6696217 | 0 | 0 | 645474 | 780143 | 1115357 |
| Guatemala | 3647169 | 4305216 | 5554529 | 0 | 0 | 1951778 | 2005060 | 3371221 |
| Honduras | 0 | 0 | 0 | 0 | 1067854 | 2453883 | 2700523 | 3427393 |
| Kuba | 0 | 4161063 | 4615704 | 0 | 0 | 0 | 0 | 587136 |
| Nicaragua | 2391910 | 2131780 | 1107320 | 3645167 | 4767190 | 5787983 | 6361081 | 6116266 |
| Peru | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 168876 | 430026 |
| Latinamerika | 10146858 | 15168811 | 17980726 | 7368493 | 7811305 | 14695217 | 16625511 | 19744288 |
| Albanien | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 551403 | 1839259 |
| Bosnien och Herzegovina | 4797803 | 5462448 | 5659780 | 1364202 | 1873592 | 1764632 | 1980464 | 1845837 |
| Serbien | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 611675 | 1305869 | 1234454 |
| Jugoslavien | 7276935 | 8411937 | 8146913 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kosovo | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 692355 | 468773 | 1138598 |
| Kroatien | 4696377 | 4812167 | 5255710 | 0 | 0 | 96077 | 563836 | 1034158 |
| Makedonien | 0 | 0 | 0 | 0 | 569630 | 958326 | 969198 | 1547507 |
| Moldavien | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 637914 | 854366 |
| Europa | 16771115 | 18686552 | 19062403 | 1364202 | 2443222 | 4123065 | 6477457 | 9494179 |
| Summa Totalt | 100389092 | 113466100 | 121659463 | 75338972 | 80708714 | 117370054 | 131418660 | 151359731 |

Källa: UD och Sida

Övrigkostnader IUM för UD och Sida

| Land | UD 2000 | UD 2001 | UD 2002 | Sida 1998 | Sida 1999 | Sida 2000 | Sida 2001 | Sida 2002 |
|-----------------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Angola | 3350336 | 4202435 | 2532867 | 3534821 | 4129433 | 3543008 | 3072873 | 5578270 |
| Burkina Faso | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 37714 |
| Burundi | 0 | 0 | 0 | 0 | 20124 | 6714 | 0 | 0 |
| Elfenbenskusten | 1865938 | 1726869 | 2573761 | 0 | 0 | 0 | 0 | 466994 |
| Etiopien | 2855212 | 3146592 | 2932978 | 3759990 | 4933793 | 3329667 | 2783245 | 4065391 |
| Guinea-Buissau | 0 | 0 | 0 | 2527769 | 1965109 | 429614 | 958701 | 788764 |
| Kenya | 4548738 | 5415743 | 4725476 | 5769412 | 4691891 | 4785959 | 3665269 | 4070765 |
| Mali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 90307 | 1225044 | 452252 |
| Mocambique | 2485741 | 3279310 | 2366505 | 6714307 | 7700581 | 8177232 | 8683253 | 7349020 |
| Namibia | 906493 | 842803 | 1036480 | 1984769 | 2315267 | 2350238 | 2732355 | 1436327 |
| Rwanda | 0 | 0 | 0 | 0 | 1003161 | 2937004 | 2261502 | 2578036 |
| Senegal | 5874193 | 4111665 | 4366056 | 0 | 0 | 26628 | 969280 | 1179648 |
| Sydafrika | 3196885 | 3779260 | 4824897 | 2957783 | -12900 | 3869075 | 3239638 | 3313390 |
| Tanzania | 2944410 | 1623965 | 2692977 | 9233930 | 10070806 | 8400864 | 9247230 | 9526317 |
| Uganda | 5975032 | 2959464 | 1117344 | 946201 | 921654 | 1116463 | 2167265 | 9026958 |
| Zambia | 1900578 | 2340610 | -15957 | 4701161 | 5111150 | 4071721 | 4609086 | 7032438 |
| Zimbabwe | 1523600 | 2196560 | 2387687 | 5536000 | 7561837 | 4688927 | 6890063 | 7078409 |
| Summa Afrika | 37427156 | 35625276 | 31541071 | 47666143 | 50411906 | 47823421 | 52504804 | 63980693 |
| Afghanistan | 0 | 0 | 0 | 0 | 705857 | 0 | 0 | 835830 |
| Bangladesh | 1008380 | 2518334 | 872313 | 2908086 | 2789187 | 2629515 | 2656802 | 3547126 |
| Egypten | 3667203 | 4382193 | 4594020 | 0 | 0 | 23979 | 1137969 | 1073447 |
| Indien | 6777373 | 6604735 | 6946491 | 2474999 | 2447710 | 2675565 | 1639039 | 1975462 |
| Indonesien | 4350797 | 4361205 | 5267465 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kambodja | 0 | 0 | 0 | 520245 | 1515505 | 446796 | 832700 | 1642801 |
| Kina | 14738579 | 14431849 | 18837604 | 1042767 | 1907023 | 861689 | 1199562 | 2126194 |
| Laos | 945615 | 1577326 | 991543 | 1287961 | 1401456 | 2113211 | 1320694 | 1368402 |
| Pakistan | 2390616 | 1907875 | 3615831 | 0 | 0 | 0 | 673261 | 643076 |

| Land | UD 2000 | UD 2001 | UD 2002 | Sida 1998 | Sida 1999 | Sida 2000 | Sida 2001 | Sida 2002 |
|-------------------------|----------|----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Sri Lanka | 1999434 | 874660 | 1103572 | 1138956 | 2560789 | 1407601 | 1901800 | 4886168 |
| Thailand | 4693850 | 4637387 | 6095081 | 1111480 | 1365532 | 697361 | 1018550 | 2398408 |
| Vietnam | 6460799 | 5795950 | 5511734 | 9707909 | 10360082 | 6502686 | 7455294 | 7739860 |
| Västbanken/Caza | 6494241 | 6819037 | 6033883 | 2638345 | 2778088 | 2907309 | 3471224 | 2085309 |
| Summa Asien | 53526887 | 53910551 | 59869537 | 22830748 | 27831229 | 20265712 | 23306895 | 30322083 |
| Bolivia | 0 | 0 | 277276 | 11455 | 3084016 | 3617140 | 3188639 | 4359071 |
| Colombia | 4529488 | 3738114 | 4845146 | 0 | 0 | 638029 | 813254 | 656330 |
| Guatemala | 3996417 | 3607354 | 6053942 | 0 | 0 | 1077635 | 1225137 | 1674882 |
| Honduras | 0 | 0 | 0 | 0 | 3606290 | 3532465 | 3356743 | 2656262 |
| Kuba | 3008133 | 3221398 | 4332399 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nicaragua | 1798764 | 1827500 | 459236 | 3938534 | 4669073 | 4547202 | 5178685 | 4298609 |
| Peru | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Summa Latinamerika | 13332802 | 12394366 | 15967999 | 3949989 | 11359379 | 13412471 | 13762458 | 13645154 |
| Albanien | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1011878 | 1383527 |
| Bosnien och Herzegovina | 3702771 | 3663835 | 3408762 | 1145663 | 1376375 | 1232333 | 1460467 | 1279338 |
| Serbien | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 70533 | 1231994 | 1178805 |
| Jugoslavien | 5113941 | 5187830 | 6687328 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Kosovo | 0 | 0 | 0 | 0 | 20084 | 1224011 | 1095859 | 747016 |
| Kroatien | 3217027 | 3584555 | 4489017 | 0 | 0 | 0 | 550555 | 1032904 |
| Makedonien | 0 | 0 | 286510 | 0 | 684818 | 1567067 | 1119202 | 1527211 |
| Moldavien | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 831445 | 791190 |
| Summa Europa | 12033739 | 12436220 | 14871617 | 1145663 | 2081277 | 4093944 | 7301400 | 7939991 |

Källa: UD och Sida

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – *vad har styrat prioriteringarna?*
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– *uppföljning av kriminalvårdens klienter*
- 2004:6 Materiel för miljarder – *en granskning av försvarets materieförsörjning*
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård