

Budget 28 av från REPRO.

100

Dubblätt

Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)

EKON UTR	ANK. SIDA	
	Gar	17439
	12 DEC 1973	
HELA DIR,	BYRÅ 04	
	0 3/11	
	12 DEC	

Under hänvisning till 1 § andra stycket kungörelsen 1949:357 får riksdagens revisorer hemställa, att Ni senast den 21 februari 1974 ville avge yttrande över här bifogad, inom revisorernas kansli upprättad granskningspromemoria.

På riksdagens revisorers vägnar

*Nancy Eriksson*

Nancy Eriksson  
Ordföranden

*Per Dahlberg*  
Per Dahlberg  
Kanslichef

1973-11-30

0.04  
0.94

INKOBI  
12888

Granskningspromemoria nr 10  
(projekt C 6)

an

Resultatvärdering i den svenska biståndsverksamheten

<u>Innehållsförteckning</u>	Sid
1 Sveriges andel av det internationella offentliga biståndet	1
2 Den svenska offentliga biståndsverksamhetens ekonomiska omfattning	2
3 Statsmakternas uttalanden om den svenska biståndsverksamhetens utformning och inriktning	4
4 1972 års utredning	7
5 Riksdagens revisorers uttalande år 1966	9
6 Granskningsärendets bakgrund och syfte	11
7 Resultatvärderingen i den svenska biståndsverksamheten	13
7.1 Allmänt om resultatvärdering	13
7.2 Resultatvärderingens metoder	14
7.2.1 Den inbyggda resultatvärderingen	14
7.2.2 Den speciella värderingen	16
7.2.3 Sambandet mellan inbyggd värdering och speciell värdering	16
7.3 SIDA:s resultatvärderingssystem	18
7.3.1 System för inbyggd värdering	18
7.3.2 System för speciell värdering	28
7.4 Resultatvärderingsarbetets organisation inom SIDA	37



1 Sveriges andel av det internationella offentliga biståndet

Inledningsvis lämnas i avsnitten 1-2 vissa uppgifter i tabellform om det internationella offentliga biståndets omfattning och om den svenska biståndsverksamhetens ekonomi. Ytterligare uppgifter lämnas i bilagorna 1-5, nämligen DAC-ländernas offentliga bistånd år 1971 i procent av bruttonationalprodukten (bil. 1), Sveriges väg mot enprocentmålet m.m. (bil. 2) och det svenska offentliga biståndets fördelning på länder och sektorer (bil. 3-5). Materialet är i huvudsak hämtat ur SIDA:s informationskrift Nytt från SIDA, ur analagsframställningen för budgetåret 1973/74 samt ur SIDA:s verksamhetsberättelse för budgetåret 1971/72. Förkortningen DAC, som förekommer i materialet, avser Development Assistance Committee, en av de speciella kommittéer som inrättats av OECD.

Det internationella offentliga biståndets omfattning

Tabell 1

DAC-ländernas offentliga bistånd						
	1965	1970	1971	1965	1970	1971
		mkr		% av BNP		
Australien	595	1 010	1 010	0,52	0,59	0,52
Belgien	510	600	715	0,59	0,48	0,49
Canada	480	1 730	1 710	0,19	0,42	0,37
Danmark	65	295	370	0,13	0,38	0,43
Frankrike	3 760	5 030	5 535	0,75	0,68	0,68
Italien	300	735	865	0,10	0,16	0,17
Japan	1 220	2 290	2 555	0,28	0,23	0,23
Nederländerna	350	980	1 080	0,36	0,63	0,60
Norge	55	185	210	0,16	0,32	0,33
Portugal	110	195	260	0,59	0,61	0,75
Schweiz	60	150	140	0,08	0,15	0,12
Storbritannien	2 360	2 235	2 805	0,47	0,37	0,41
Sverige	190	585	795	0,19	0,36	0,45
USA	17 090	15 250	16 620	0,49	0,31	0,32
Västtyskland	2 280	2 995	3 670	0,40	0,32	0,34
Österrike	155	95	50	0,34	0,13	0,06
totalt	29 580	34 360	38 390	0,44	0,34	0,35

2 Den svenska offentliga biståndsverksamhetens ekonomiska omfattning

De svenska biståndsanslagen redovisades fram till budgetåret 1970/71 i första hand under tredje och sjunde huvudtitlarna, d.v.s. bland utrikesdepartementets och finansdepartementets anslag. Fr.o.m. nämnda budgetår redovisas samtliga biståndsanslag under tredje huvudtiteln.

I statsverkspropositionen har biståndsanslagens utveckling och fördelning under olika perioder redovisats på i huvudsak de sätt som framgår av följande tre tabeller (2:1, 2:2 och 2:3). Skillnaden mellan tabellerna består i att anslagens summa har fördelats på verksamhetsformer efter olika grunder i de tre fallen. Beloppen är angivna i milj. kronor.

Det må anmärkas att vid sidan av de offentliga insatserna ett bistånd av betydande omfattning lämnas på privat väg bl.a. av enskilda organisationer. Vissa uppgifter om beloppen lämnas i en not i bilaga 3.

Tabell 2:1

	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68 (förslag)
<i>Tekniskt bistånd</i>						
Multilateralt ..	47,9	58,4	79,2	86,9	87,5	99,3
Bilateralt ..	22,7	36,0	40,2	65,0	77,8	109,5
	70,6	94,4	119,4	151,9	165,3	209,3
<i>Finansiellt bistånd</i>						
Multilateralt ..	40,2	32,1	36,1	41,4	62,1	70,0
Bilateralt ...	20,0	50,0	70,0	90,0	110,0	125,0
	60,2	82,1	106,1	131,4	172,1	195,0
Totalt	130,8	176,5	225,5	283,3	337,4	404,3

<sup>1</sup> Inklusive anslag under åttonde huvudtiteln till nordiska afrikainstitutet.

Tabell 2:2

	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71 (förslag)
1. Årsbidrag till internationella biståndsprogram:					
FN:s utvecklingsprogram (UNDP)	70,2	80,9	80,9	96,2	109,2
FN:s barnfond (UNICEF)	7,8	8,8	9,0	15,0	20,0
FN:s flyktingverksamhet	2,0	2,3	2,6	3,1	4,1
Intern. utv. fonden (IDA)	51,8	51,8	72,4	87,9	103,5
Regionala utvecklingsbanker	---	2,6	2,6	18,2	2,6
Intern. livsmedelsprogram	10,4	15,6	37,7	42,9	42,9
2. Fältverksamhet m. m.	75,9	107,2	180,0	210,0	275,0
3. Utvecklingskrediter m. m.	110,0	125,0	105,0	140,0	215,0
4. SIDA:s förvaltning, rekrytering, utbildning och information	9,3	10,1	13,5	20,3	27,4
<b>Totalt</b>	<b>337,4</b>	<b>494,3</b>	<b>503,7</b>	<b>633,6</b>	<b>799,7</b>

Tabell 2:3

	Anvisat 1969/70	Anvisat 1970/71	Anvisat 1971/72	Anvisat 1972/73	Förslag 1973/74
1. Bidrag till internationella biståndsprogram	279,8	305,7	427,2	493,7	550,0
FN:s utvecklingsprogram (UNDP)	96,2	109,2	119,6	128,0	157,4
FN:s barnfond (UNICEF)	15,0	20,0	30,0	40,0	45,0
Internationella utvecklingsfonden (IDA)	87,9	103,5	175,9	177,7	177,7
Regionala utvecklingsbanker	18,2	2,6	---	---	7,4
Internationella livsmedelsprogrammet (WFP) och konventionerna om livsmedelsbjud (FAC)	42,9	42,9	42,9	51,0	56,0
Övriga multilaterala bidrag	19,6	27,5	58,8	97,0	106,5
2. Bilateralt utvecklingsarbete	333,5	466,5	541,0	707,0	960,0
3. Rekrytering och utbildning av fältpersonal samt informationsverksamhet	5,3	8,7	10,0	16,3	18,7
4. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	15,0	18,7	20,8	27,6	28,1
5. Utredningsverksamhet	---	11,1	0,8	---	---
6. Biståndsförvaltningens länefond	0,2	---	0,2	0,4	---
7. Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingsarbete m. m.	---	---	---	15,0	15,7
<b>Totalt</b>	<b>633,8</b>	<b>800,7</b>	<b>1 000,9</b>	<b>1 250,0</b>	<b>1 562,5</b>

<sup>1</sup> I sammanställningen har för jämförbarhetens skull den nämnda överföringen gjorts även för budgetåren 1969/70--1972/73.  
<sup>2</sup> Anvisat på tilläggsstat.  
<sup>3</sup> Beräknat belopp. Medelsanvisningen sker på anslaget A 1. Utrikesförvaltningen.

3 Statsmakternas uttalanden om den svenska bistånds-  
verksamhetens utformning och inriktning

Biståndsverksamhetens utformning och inriktning har ägnats betydande uppmärksamhet från statsmakternas sida. Det stora antalet propositioner, motioner och utskottsutlåtanden i dessa frågor utgör ett belägg härför.

Principer och riktlinjer för det svenska utvecklingsbiståndet fastställdes av riksdagen år 1962 på grundval av propositionen 1962:100 (SU 135-138; rekr. 313-316). Innebörden av nämnda beslut har av chefen för SIDA, den nuvarande svenska biståndsmyndigheten, sammanfattats i följande tolv punkter (U-aktuellt 1965:59), här återgivna i något sammandragen form.

1 Biståndsinsatserna skall ha till syfte "att höja de fattiga folkens levnadsnivå". De skall främja ekonomisk utveckling och medverka till ökad social rättvisa.

2 Motivet för svenska biståndsinsatser är i första hand ideellt: "Det kan i hög grad härledas ur känslor av moralisk plikt och internationell solidaritet". U-hjälpen innebär en uppoffring - för landet, och för u-landsarbetaren.

3 "De ideella motiven är samtidigt i hög grad realistiska." "Ur svensk synvinkel är det naturligt och önskvärt, att det av flertalet u-länder nyförvärvade politiska oberoendet ges det ekonomiska underlag och sociala innehåll, som är en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och för verklig nationell oavhängighet." Det anges vidare ekonomiska skäl för internationell biståndsgivning, i det att en expanderande världsekonomi anföres som gynnsam för alla.

Då man försöker fastställa våra och de övriga industriländernas insatser för u-länderna är det missvisande att däri innefatta enskilda transaktioner som är helt kommersiellt betingade och statliga åtgärder som är förestavade av omsorg om det egna näringslivet.

4 Det svenska biståndet utgör "en del av den svenska utrikespolitiken"; "ett viktigt syfte för denna är att bidra till utjämning och större förståelse mellan folken och därigenom främja internationell solidaritet och en fredlig utveckling i världen".

5 I valet mellan biståndsformer har de multilaterala hjälpprogrammen prioritet. "Sverige har hittills i första hand medverkat i multilaterala biståndsåtgärder. Denna prioritering bör även i fortsättningen upprätthållas." Det anges som en fördel, att biståndet i den multilaterala formen "förlorar sin nationella identitet". Så långt möjligt skall vi anknyta till FN:s och fackorganens biståndsverksamhet.

6 Biståndsarbetet skall företas i nära samverkan mellan offentliga organ och enskilda organisationer och grupper. Insatserna ingår i en internationell ansträngning, och vårt arbete skall samordnas med andra länders och de internationella organisationernas u-hjälp.

7 Av olika slags insatser bör för svensk del det s.k. tekniska biståndet, d.v.s. den direkta kunskapsöverföringen, ges prioritet. På grund av de personella insatser, som det förutsätter, är detta slags bistånd mera krävande att ge än andra biståndstyper, men det betecknas som i regel särskilt värdefullt ur mottagarlandets synvinkel.

Det tekniska biståndsprogrammet bör avse områden, där preciserade önskemål föreligger från mottagarlandet och där Sverige har särskilda förutsättningar att lämna ett verkamt stöd. De svenska biståndsinsatserna bör bl.a. "inriktas på uppgifter, som av en eller annan anledning eftersatts i den internationella biståndsgivningen". Här är familjeplaneringen det mest framträdande exemplet.

8 Vi skall bedriva biståndsverksamhet också på det handels- politiska området i syfte att öka u-ländernas handel och i form av kapitalöverföring. Även här gäller regeln om prioritering av de multilaterala åtgärderna. På det finansiella biståndets område bör vi även i det bilaterala arbetet undvika att binda våra insatser vid svenska leveranser.

9 Biståndsinsatserna skall omsorgsfullt planeras. De skall bygga på kunskaper om mottagarlandets behov och förutsättningar. "Ännu viktigare än givarlandets biståndsplanering är givarens mottagarlandets utvecklingsplanering". Biståndet bör såvitt möjligt infogas i ett allmänt utvecklingsprogram för mottagarlandet.

10 Biståndsinsatserna skall vara effektiva, d.v.s. ha största möjliga effekt på mottagarländernas utveckling. Man bör välja projekt och verksamhetsområden av central betydelse för mottagarlandets ekonomiska utveckling. "Insatserna bör utformas så att de så långt möjligt får en kumulativ effekt." De bör också ha demonstrationseffekt och stimulera till aktivitet. För att våra verkligt effektiva bör hjälpen vara hjälp till självhjälp.

11 Vi bör inte sprida våra relativt knappa resurser alltför tunt. Att välja mellan de olika länderna blir ofrånkomligt i den bilaterala verksamheten. På denna punkt har riksdagen 1964 förstärkt 1962 års uttalanden genom att förklara det vara uppenbart, att "våra biståndsinsatser inte bör splittras på alltför många länder och ämnesområden". Riksdagen anser det vara betydelsefullt att "riktpunkten om en viss koncentration fastställs", och den önskar få klarhet om huruvida fördelar ur effektivitetssynpunkt står att vinna genom en ytterligare koncentration.

12 Strävandena bör "inriktas på att successivt öka den svenska biståndsgivningen så att den uppnår en nivå som motsvarar 1 procent av bruttonationalprodukten".



År 1968 godkände riksdagen - i samband med beslutet om det s.k. enprocentmålet för utbyggnaden av det statliga utvecklingsbiståndet - vissa av Kungl. Maj:ts framlagda allmänna riktlinjer för den fortsatta verksamheten (prop. 1968:101, SU 128, rskr. 302). Härvid betonades bl.a. att 1962 års riktlinjer skulle äga fortsatt giltighet. Vidare skulle medverkan i de internationella multilaterala biståndsprogrammen fortsätta och utvidgas. Samtidigt borde den direkta biståndsgivningen inom ramen för s.k. bilaterala program ökas.

För att det skulle bli möjligt att förverkliga ett i snabb takt växande biståndsprogram där insatsernas värde motsvarade nedlagda kostnader och ställda förväntningar, skulle tillräckliga resurser avdelas för planering och förvaltning; sakkunskap från statligt och privat håll skulle engageras. Samverkan borde komma till stånd mellan olika statliga och privata u-landsinsatser, och den privata u-landserfarenheten borde utnyttjas i det statliga biståndsprogrammet.

Beträffande det svenska biståndets ämnes- och länderinriktning skulle insatserna främst syfta till att stödja mottagarländernas ansträngningar att utveckla de egna produktionsresurserna. En koncentration av biståndet till ett fåtal huvudmottagarländer hade, enligt vunna erfarenheter, varit förutsättningen för en grundlig planering av biståndsinsatserna. Endast genom att fasthålla vid principen om ländermässig koncentration av biståndet kunde det svenska utvecklingsarbetet väntas få påtaglig betydelse för mottagarländerna.

Även efter år 1968 har riktlinjer lämnats för den svenska biståndsverksamheten. Dessa kompletteringar har främst avsett hjälpens inriktning i högre grad än tidigare mot de fattigaste länderna, avsättande av särskilda medel för katastrofbistånd, övergång till länderprogrammering och samarbetsavtal samt aktualiserandet av frågan om biståndets bundenhet till varuleveranser.

4 1972 års utredning

Den 8 december 1972 erhöill utrikesministern Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla en utredning rörande den svenska biståndspolitiken. Bakgrunden utgjorde de delvis nya uppgifter och ändrade avvägningar som kännetecknade läget. De sakkunniga - samtliga ledamöter av riksdagen - tillkallades den 2 februari 1973; som ordförande utsågs förre utrikesministern Torsten Nilsson. Ur direktiven må följande återges.

Den ekonomiska klyftan mellan rika och fattiga länder har vidgats under en följd av år, så även den teknologiska klyftan. Vidare har u-ländernas andel av den totala världshandeln successivt minskat sedan år 1960. Skillnaderna i social utveckling mellan u- och i-länder har därför ökat mera än vidgningen av den ekonomiska klyftan anger. För många folkgrupper i u-länderna har levnadsnivån sjunkit.

Som följd härav har en omprövning av mål och metoder inom utvecklingsarbetet ägt rum på många håll. Lösningen av utvecklingsproblemen har ansetts ligga i mobilisering av u-ländernas egna resurser, baserad på en social rättvisepolitik.

En omläggning av FN:s biståndsgivning har även inletts vare vid ökad betydelse tillagts principen att u-ländernas egen utvecklingspolitik skall styra biståndets inriktning och utformning.

De redovisade utvecklingstendenserna har ställt den svenska biståndsverksamheten inför delvis nya uppgifter och krav. En allmän översyn och värdering av den svenska biståndspolitiken får nu anses påkallad. Till denna uppfattning bidrar de kraftigt höjda biståndsanslagen, som inom en nära framtid kommer att väsentligt överstiga 2 miljarder kronor.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingsbiståndet har varit att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Det

svenska biståndet skall stödja u-ländernas egna ansträngningar att åstadkomma en utveckling, präglad av ekonomisk och social utjämning och en samhällsutveckling i demokratisk riktning. Den förordade översynen skall äga rum mot bakgrund av dessa mål och principer för den svenska biståndspolitik.

Hela fältet av frågor rörande Sveriges deltagande i multilateralt och bilateralt utvecklingsamarbete bör genomgå. Det svenska biståndets fördelning mellan bilaterala och multilaterala åtgärder bör prövas under hänsyn till Sveriges kapacitet att bilateralt administrera en växande biståndsvolym samt till hur olika internationella organs arbete kan förenas med våra mål för biståndspolitik. Utredningen bör värdera de internationella biståndsorganen och Sveriges roll i dessa samt företa en granskning av omfattningen av Sveriges finansiella bidrag, speciellt avseende UNDP och IDA. Utredningen bör söka vidareutveckla principerna för Sveriges direkta utvecklingsbistånd och för avgränsningen av kretsen av bilaterala mottagarländer. Att föreslå riktlinjer för utvecklingsarbetets framtida utformning blir en central uppgift för utredningen. Av särskild vikt blir frågan om fördelningen mellan projekt-, program-, sektor- och planbistånd samt mellan olika resurstyper. Resultatvärderingens roll och uppgifter bör belysas. Utredningen bör vidare utveckla riktlinjer för katastrofbiståndet samt stödet till nationella befrielseströrelser och flyktingar. Målen för den statligt finansierade u-landsinformationen bör preciseras och informationsverksamhetens organisatoriska former övervägas. Slutligen ingår i utredningens arbetsuppgifter att göra en översyn av de administrativa formerna för de svenska biståndsmyndigheternas arbete och att avge förslag till eventuella ändringar.

5 Riksdagens revisorers uttalande år 1966

Riksdagens revisorer ågnade år 1966 ett avsnitt av sin berättelse åt biståndsverksamheten. I sitt uttalande i frågan berörde revisorerna ett flertal olika problem, främst gällande biståndets inriktning och administration.

Revisorerna erinrade om att de riktlinjer som bestämts för biståndsverksamheten innebär att verksamheten skulle utvidgas till dess för ändamålet anvisade medel motsvarade en procent av nationalinkomsten. Enligt revisorernas mening innebär denna från budgetteknisk synpunkt unika princip en viss fara, eftersom den kunde uppfattas som ett tvång att nå fram till en viss utgiftssumma, oavsett eljest föreliggande omständigheter. Det syntes revisorerna önskvärt att man för framtiden undvek dylika irrationella bindningar.

Revisorerna berörde vidare prioriteringen beträffande länesområden och mottagarländer. I dessa frågor anfördes bl.a. följande.

Utöver den nu behandlade prioriteringen av vissa biståndsformer inom ramen för det samlade svenska biståndsprogrammet gäller som en grundläggande princip för den av SIDA administrerade verksamheten en speciell prioritering, avseende länesområden och mottagarländer. Meningen är sålunda att det bilaterala tekniska biståndet i huvudsak skall begränsas till livsmedelförsörjning, lärar- och yrkesutbildning samt hälsovård inklusive familjeplanering. På motsvarande sätt skall insatserna koncentreras till sex s.k. inre länder. Endast i dessa prioriteteländer - Tunisien, Etiopien, Kenya, Tanzania, Indien och Pakistan - kan nya bilaterala projekt eller utvidgning av tidigare igångsatta komma i fråga. De mindre biståndsinsatser som pågår i nio andra länder, de s.k. yttre länderna, skall fullföljas men icke utökas.

Revisorerna fann denna prioritering framsynt och understök att man inte utan mycket starka skäl skulle ta upp nya länen på biståndsprogrammet. Emellertid gällde ett betydelsefullt undantag.

Det bör emellertid samtidigt hållas i minnet att en koncentration på ett fåtal länesområden lätt ger verksamheten en karaktär av isolerade punktinsatser, vilka för sin framgång är beroende av en rad faktorer utanför biståndsmyndighetens

direkta inflytande. Ett sätt att undgå denna svårighet är igångsättandet av regionala projekt, som avser att genom samordnade insatser påverka hela samhällsutvecklingen inom en viss del av ifrågavarande land. Ett sådant regionprojekt står inför sin begynnelse i Etiopien. Det är självfallet ännu icke möjligt att bilda sig någon bestämd uppfattning om detta projekts värde, men tanken förefaller löftesrik. Därast erfarenheten så motiverar, bör heller icke enligt revisorernas åsikt den nuvarande ämneskoncentrationen få hindra att regionala utvecklingsprogram, omfattande insatser även på andra områden än de prioriterade, blir ett normalt inslag i biståndsverksamheten.

#### Beträffande länderkoncentrationen saden.

Vad länderkoncentrationen i sin tur beträffar torde allmänt kunna sägas, att åtakilliga fördelar står att erhålla genom en inriktning av biståndsverksamheten på ett fåtal länder. Administrationen kan sålunda göras enklare och mindre omfattande, samtidigt som den erforderliga samordningen av olika insatser i hög grad underlättas. Det blir även möjligt att ägna varje enskilt projekt ett mera ingående studium, varigenom ökad garanti vinnas för att det får den utvecklingsfrämjande effekt som avses. Genom att tillgängliga medel icke behöver fördelas på en mångfald olika utgiftsändamål kan dessutom större och bättre integrerade företag igångsättas. Med hänsyn till de fördelar som sålunda erbjudas sig finner revisorerna den länderkoncentration som nu genomförts i och för sig välbetänkt. Det kan dock enligt revisorernas mening ifrågasättas, om icke koncentrationen borde drivas ännu längre. Även om prioritet länderna, inom vilka biståndsprogrammet tyngdpunkt ligger, utgör ett förhållandevis lite antal, förekommer bilaterala insatser alltjämt i icke mindre än 15 olika länder. Det må i detta sammanhang erinras om att vårt lands hjälpmöjligheter, jämfört med de stora industriländerna, alltid måste bli av begränsad omfattning. Det sagda gäller icke blott de ekonomiska utan även de personella resurserna. Därtill kommer speciella svårigheter i vissa fall, exempelvis språket i de ifrågakommande länderna. Utöver redan anförda skäl motiverar detta enligt revisorernas åsikt en verklig kraftsamling inom den svenska biståndsverksamheten.

Revisorerna berörde resultatvärderingsfrågorna enligt det följande.

En huvudfråga vid bedömningen av biståndsverksamheten måste vara vilka resultat som uppnås i denna med statsmedel bedrivna verksamhet. Såsom framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen har också riksdagen vid flera tillfällen uttalat sig för en fortlöpande resultatvärdering - en s.k. evaluering av biståndsinsatserna. De åtgärder som hittills vidtagits för att få till stånd en sådan kontroll av verksamheten har dock varit av mycket begränsad omfattning.

Då ifrågavarande spörsmål föres på tal, brukar med biståndsinsatsernas resultat i allmänhet avses utvecklingseffekten på något längre sikt och i ett större sammanhang. Man kan emellertid tala om resultat även i mera inskränkt bemärkelse, d.v.s. utvecklingen av varje särskilt projekt, oavsett dettas mera långtgående verkningar. Av intresse härvidlag är t.ex. omfattningen av utförda prestationer i förhållande till nedlagda kostnader, utfallet av uppgjorda tidsplaner och arbetsprogram, åtgärder för rekrytering och utbildning av inhemska medhjälpare, jämförelser med andra liknande projekt o.s.v. Det får anses vara ett rimligt krav att uppgifter av detta slag lätt kan göras tillgängliga för riksdagen, som ju har att besluta om medelsanvändningen, men de äger intresse även för en större allmänhet. Det är emellertid revisorerernas erfarenhet att sådan information ej föreligger i önskvärd utsträckning.

I början av sitt förevarande uttalande har revisorererna givit uttryck åt den uppfattningen, att kostnader icke bör nedläggas på olika biståndsprojekt med mindre det rimligen kan förväntas, att de medel som anslås för ändamålet kommer till verklig nytta och därmed ger avsedd utvecklingseffekt. För att denna effekt skall kunna mätas och därmed en säkrare grund läggas för en bedömning av verksamhetens resultat på längre sikt, torde ökade insatser på evalueringsområde vara erforderliga. För såväl biståndsmyndigheten som Kungl. Maj:t och riksdagen måste det vara av stor vikt, att förutsättningar skapas för en ändamålsenlig avvägning mellan skilda biståndsformer och för en realistisk prioritering mellan olika projekt. Sådana prioriteringar torde i dagens läge vara mer nödvändiga än någonsin, eftersom ett visst överskott av I och för sig lämpliga projekt synes föreligga. Att en noggrann redovisning av förväntat och faktiskt resultat kommer till stånd är, som tidigare anmärkts, ett intresse även för vederbörande mottagarland, vars relativa satsning på ett visst projekt kan vara mångdubbelt större än motsvarande svenska uppföring. Revisorererna finner det alltså vara utomordentligt angeläget, att mera målmedvetna åtgärder vidtagas i syfte att möjliggöra en fortlöpande evaluering av biståndsverksamheten.

## 6 Granskningsärendets bakgrund och syfte

Riksdagens revisorers granskningsplan för år 1973 upptar ett ärende med rubriken Personalkostnader och resultatvärdering i den svenska biståndsverksamheten. I planen anges följande om ärendets bakgrund.

För internationellt utvecklingsarbete har under senare år använts allt större belopp, och på gällande riksstat är för ändamålet uppförda anslag av inalles drygt 1,2 miljarder kronor. Anslaget till styrelsen för internationell utveckling

(SIDA) har därvid beräknats till 27,6 milj. kronor. Budgetåret 1967/68, alltså för fem år sedan, uppgick motsvarande administrationsanslag till i runt tal 8,0 milj. kronor. År 1966 företog riksdagens revisorer en ingående granskning av den svenska biståndsverksamheten. I sin redogörelse för därvid gjorda iakttagelser uppehöll sig revisorerna särskilt vid möjligheten av att genom olika åtgärder begränsa administrationskostnaderna och underströk samtidigt angelägenheten av att biståndsinsatserna blev föremål för en fortlöpande resultatvärdering.

Såsom granskningens syfte anges i planen att undersöka anledningen till de stegrade administrationskostnaderna inom den svenska biståndsverksamheten och att utvärdera i vad mån en systematisk resultatvärdering förekommer i denna verksamhet.

Med hänsyn till den i det föregående omnämnda utredningen har det hos revisorerna bedrivna granskningsarbetet begränsats till de nyssnämnda frågorna om resultatvärdering och personalkostnader. Undersökningen har alltså inte behandlat biståndsarbetets mål eller de vägar på vilka dessa mål skall nås. Dessa frågor har berörts endast i den mån de direkt påverkat de behandlade ämnena.

Av olika skäl, bl.a. utredningstekniska, har valts att redovisa resultatet av utredningen i två promemorior, avseende den ena resultatvärdering och den andra personalkostnader. Föreliggande promemoria behandlar resultatvärderingen. Personalkostnaderna redovisas alltså separat i granskningspromemorian.

Som ett led i utredningsarbetet har under år 1973 skriftliga och muntliga förfrågningar gjorts vid SIDA och vid utrikesdepartementet. Därjämte har en av revisorerna utsedd mindre delegation företagit en resa till två u-länder, Kenya och Etiopien. Syftet med besöken har varit att på platsen studera resultaten av företagna insatser, värderingen av dessa resultat, insatsernas spridning på länder och ämnesområden samt spridningens inverkan på personalkostnaderna. Uppmärksamhet har även ägnats

Åt samarbetet mellan biståndskontor och mottagarländer, särskilt beträffande resultatvärderingen, samt åt frågan om i vad mån ekologiska faktorer beaktats vid sidan om ekonomiska och sociala.

## 7 Resultatvärderingen i den svenska biståndsverksamheten

### 7.1 Allmänt om resultatvärdering

Som nämnts i det allmänna avsnittet betonas 1966 års revisorer att en fördjupad resultatvärdering av biståndsinsatserna måste vara ett väsentligt moment i verksamheten. Med resultat avsågs därvid både utfallet av den enskilda insatsen och effekten på mottagarlandets hela utveckling av nämnda insats.

Metoder för resultatvärdering vid organiserad verksamhet är kända främst från den privatekonomiska sektorn där företagens resultat uttrycks i rent ekonomiska termer främst beträffande vinst, tillgångar och tillväxttakt. Inom den offentliga sektorn kan resultatvärdering inte utföras lika enkelt, eftersom målen för offentlig verksamhet vanligtvis är andra och mera komplexa än målen inom den privatekonomiska sektorn. Samhällets verksamhet är inte bara av ekonomisk utan också av social natur, och dess funktioner syftar vanligen längre än den privatekonomiska sektorns.

Det betraktas numera som ett normalt inslag vid olika offentliga aktiviteter att verksamheten inte bara beslutas, planeras, budgeteras och drivas utan också att det kontrolleras att beslut och planer leder till avsedda resultat. Kontrollen har sedan länge inriktats på kostnader, utgifter och utbetalningar i samband med verksamheterna, medan kvantitativa, kvalitativa och tidsmässiga aspekter på de resultat verksamheterna frambringat är av senare datum och inte hunnit utvecklas i samma omfattning. Detta torde särskilt framträda beträffande sådan offentlig verksamhet som går ut på att producera tjänster. När det gäller den större och svårare frågan att värdera de sociala och ekonomiska effekterna av sådan verksamhet torde värderingsförsök med praktiskt innehåll förekomma mera sparsamt.



Inom det statliga området torde system för resultatvärdering i ovan anförd mening föreligga vid de myndigheter som infört moderna ekonomisystem. Främst innefattar då resultatvärderingen en jämförelse av olika verksamhetsgrenars resultat i kvantitativt, kvalitativt och tidsmässigt hänseende med kostnaderna för verksamheten. Resultatvärdering i den meningen, att verksamhetens effekter på samhället i dess helhet systematiskt studeras, torde förekomma endast vid ett fåtal myndigheter.<sup>1)</sup>

## 7.2 Resultatvärderingens metoder

En allmän beskrivning av resultatvärderingens metoder kan lämpligen göras i de termer som SIDA använder. Detta ökar möjligheten att tränga in i det material från SIDA som sedan presenteras i exemplierande syfte. Det bör emellertid understrykas att resultatvärderingens terminologi kan vara en annan än SIDA:s. Vanligtvis har terminologin fast knytning till företags- och samhällsekonomin med inslag från de exakta vetenskapernas begreppsvärld och med vederbörlig anpassning till aktuellt verksamhetsområde.

Följande genomgång av resultatvärderingsprocessen är översiktlig. Praktiskt taget samtliga de huvudbegrepp varav resultatvärderingsprocessen sätts samman är föremål för fortlöpande och omfattande vetenskaplig behandling (exempelvis begreppen produktivitet och effektivitet). En ingående behandling av dessa delbegrepp i föreliggande utredning är inte möjlig.

### 7.2.1 Den inbyggda resultatvärderingen

Resultatvärderingen bör beaktas redan när verksamheten planeras. Verksamhetens mål måste definieras och uttryckas på ett

---

1) Not. Såsom exempel på resultatvärdering i snäv bemärkelse kan nämnas statens vägverks ekonomiska rapporter. Exempel på resultatvärdering i bemärkelsen undersökning av verksamhetens effekter utgör statens vattenfallsverks undersökning om vattenkraftsutbyggnadernas inverkan på de ekonomisk-geografiska förhållandena i Norrbottens län och statens vägverks lönsamhetsbedömning av vägprojekt.

sådant sätt att en löpande kontroll av om verksamheten lämnar avsett resultat blir möjlig. Planerade resursinsatser måste ställas i relation till målen och fördelas i tiden i former som möjliggör en löpande jämförelse mellan uppnådda mål och kostnaderna härför. Detta bör göras under verksamhetens gång vid i förväg fastställda tidpunkter. Iakttagelserna vid varje kontrolltillfälle bör föras tillbaka till beslutsfattarna inom den organisation som driver verksamheten för att dels vid konstaterad avvikelse från planeringen göra det möjligt att återföra verksamheten till planerad inriktning, dels bilda erfarenhetsunderlag för framtida verksamhet. Denna process är känd under namnet informationsåterföring, administrativ negativ återkoppling etc.

Värderingssystemet bör ges formen av rutiner som anpassas till verksamheten och som skall fungera på ett praktiskt sätt i det dagliga arbetet. I varje större myndighet betyder detta en omsorgsfull provning av rutinerna under avsevärd tid. De ändringar som önskas från berörda enheters sida kräver vanligen även provning. Den sammanlagda provtiden för systemets rutiner kan därför bli avsevärd.

Om en inbyggd värdering skall kunna införas i en myndighet fordras ledningens helhjärtade stöd. De enheter som utvecklar systemet och ombesörjer dess provning torde utan undantag ha stabstställning. Beslut om införande av systemet och genomförande av detta beslut vilar däremot helt på ledningen och de linjenivåer till vilka ledningens beslut eventuellt delegeras. Om tillräckligt stöd från dessa instanser saknas, kan det inträffa att det inbyggda systemet inte fungerar trots att det ligger god teoretisk grund och är väl anpassat för praktiskt bruk inom myndigheten.

Ett system av den karaktär som nu beskrivits har sina grunder i den ekonomisk-administrativa teorin. Därvid studeras hur en företagsledning eller en verksamhetsledning genom utformning av företags- eller verksamhetspolitiken och genom företags eller verksamhets kontrollorganisation försöker samordna underordnade befattningshavares beslutsverksamhet i enlighet med de för företaget eller verksamheten upptänkta syftena.

Ett system för inbyggd värdering är således detsamma som ett ekonomiskt-administrativt system. Sådana förekommer vanligen under skiftande namn, exempelvis ekonomiskt styrsystem, management information system, "cost-effectiveness"-system, produktionsövervakningssystem, informationssystem etc.

### 7.2.2 Den speciella värderingen

Resultatvärderingens andra del är vad som vid SIDA benämns den speciella värderingen. Den innebär värdering av de samhällseffekter som verksamhetens produkter åstadkommer. Den kan ha formen av en analys av samhällsekonomiska och sociala data eller utgöra en fältundersökning av annat slag. Den syftar till att klarlägga de förhållanden av tillhörande slag som inte innefattas i den inbyggda värderingen.

Medan den inbyggda värderingen i tiden löper parallellt med den aktuella verksamheten, kan den speciella värderingen i princip utföras även efter det att verksamheten avslutats. Om speciell värdering företas under det att en verksamhet pågår, når man den fördelen att värderingsresultaten kan utnyttjas till styrning av verksamheten. Den speciella värderingen kan göras av enheter inom den organisation som driver verksamheten eller av någon enhet eller grupp som står utanför organisationen, t.ex. universitet, forskningsinstitution eller enskild forskare. Den speciella värderingen rymmer i allmänhet många osäkerhetsmoment. Den arbetar med metoder och kunskaper från vårt vetandes gränsmarker, och i många fall torde man få konstatera att de sökta effekterna inte kan med någon säkerhet identifieras.

Den av SIDA använda benämningen speciell värdering motsvarar inom andra områden av ett flertal benämningar, såsom löngamhetsbedömning, samhällsekonomisk mätning, "cost-benefit" analys, konsekvensanalys etc.

### 7.2.3 Sambandet mellan inbyggd värdering och speciell värdering

De båda nu behandlade värderingsförfarandena kompletterar varandra.

Den inbyggda värderingen är ledningens styrmedel, varmed verksamheten löpande kan korrigeras för att uppställda mål skall nås, exempelvis i fråga om kvantiteter, kvalitet, tidram och resursuppbåd.

Den speciella värderingen syftar till att skapa förutsättningar för en beräkning och bedömning av huruvida de effekter som den aktuella verksamheten medfört är av positiv eller negativ innebörd för samhället i dess helhet eller för sektorer av detta. Den speciella värderingen söker bredda det kvantitativa underlaget för sådana bedömningar, men den slutliga sammanvägningen av verksamhetens effekter blir i de flesta fall av värderande karaktär.

Sambandet mellan de olika delarna av resultatvärderingen i offentlig sektor framgår bäst om värderingarnas roll i tänkta allmänna extremfall studeras. En vattenkraftstation kan tänkas byggd på så sätt att planering, budgetering och budgetkontroll visar optimala värden. Om den elektriska energin, av någon anledning inte kan distribueras, tillkommer emellertid en ny aspekt på helhetsbedömningen. Värderingen av stationens effekter på samhällsekonomin - den speciella värderingen - ger då vid handen att stationen utgör en belastning från ekonomisk synpunkt, även om eventuella temporära sysselsättnings effekter medräknas, enär resursinsatserna för stationens byggande inte motsvaras av några intäkter för samhället i form av distribuerad och använd elektrisk energi. Samma resonemang kan föras beträffande en motorväg som är byggd med optimal ekonomi men som inte kommer till användning på grund av ringa trafikunderlag eller bristande anslutning till det övriga vägnätet.

Om å andra sidan vattenkraftstationens och motorvägens placering från distributions- respektive anslutningssynpunkt är sådan, att ett optimalt läge nåtts när det gäller stationens respektive vägens möjliga samhällseffekter, kan en bristfällig ekonomi vid byggandet - vilket då den inbyggda värderingen ger besked om - motverka att nämnda effekter i ekonomiskt och socialt avseende blir verklighet. Den bristande ekonomin består i att planerade kvantiteter ej nås, att kvaliteten i arbetet är undermålig, att tidsgränserna överskrids eller att resursinsatserna är orimliga.

Det kan nämnas att programbudgeteringens syfte är att inom statsförvaltningen introducera metoder som kan öka effektiviteten (SOU 1967:11-13). De metoder som kommer till användning inom resultatvärderingen förutsätts spela en framträdande roll i detta sammanhang.

### 7.3 SIDA:s resultatvärderingssystem

#### 7.3.1 System för inbyggd värdering

Kännetecknande för SIDA:s inbyggda värdering är att den etableras och fastläggs till form och innehåll redan vid insatsernas planering. En granskning av den inbyggda värderingen berör i lika mån planering, budgetering och budgetkontroll (i SIDA:s nomenklatur = uppföljning). I följande framställning behandlas planeringen översiktligt, medan budgeteringen och budgetkontrollen ägnas mera ingående granskning.

SIDA:s anvisningar för planering och uppföljning (APU) ger en god bild av planeringens uppläggning. Det inbyggda värderingssystemets förankring i planering och budgetering inom myndigheten framgår tämligen tydligt. Det är därför lämpligt att återge valda delar av APU, dels för bedömning av den inbyggda värderingen, dels som allmän information om biståndsarbetets teknik.

Om planeringens indelning säger APU följande.

Man kan förslagsvis dela in planeringen på SIDA i fem olika nivåer.

- 1 Den indikativa planeringen. Den planering som leder till inriktning, storlek och huvudsaklig utformning av biståndet. Den indikativa planeringen, som utgörs av landanalyser, biståndsprogram, sektorstrategier och sektoranalyser, är på modellång sikt (3-5 år).
- 2 Insatsplanering (beredning). Planering och förberedelser som måste ske före beslut om en insats och som utmynnar i insatsavtal med handlingsprogram.
- 3 Planering av de årliga resursöverföringarna genom nedbrytning av de olika handlingsprogrammen är för år dels för att få en årlig plan för varje verksamhet till vilken Sverige bidrar dels för att hålla den årliga resursöverföringen inom givna finansiella ramar.

- 4 Planering av verksamheten inom SIDA mot bakgrund av de krav de avtalade och planerade resursöverföringarna ställer på SIDA som produktionsapparat. Denna planering, som benämns arbetsplanering och mynnar ut i arbetsprogram för enheterna, sker både inom SIDA-S och biståndskontoren.
- 5 Uppföljning av planeringen ovan.

Punkt 5 avser vad som i denna promemoria benämns budgetkontroll. Härmed förstås kontroll såväl av förväntade resultat, uttryckta i budgetdokumenten i fysiska termer, som av resursinsatserna härför samt av anslagsläge och utbetalningar. Vad som här särskilt bör observeras är att budgetering och budgetkontroll finns med redan vid insatsernas planering. Budgetering och budgetkontroll behandlas därvid som separata punkter.

Planeringen ligger till grund för SIDA:s framställningar till statsmakterna. AFU edger härom:

Resultatet av det planeringsarbete som beskrivits ovan redovisas till Kungl Maj:t dels genom ett förslag till insatsavtal, samarbetsavtal och biståndsprogram inlämnas dels genom ett vissa delar ingår i SIDA:s anslagsframställning, petita.

Petita, vilken inlämnas den 31 augusti, innehåller beskrivningar av och motiv för begärda medel avseende både biståndsinsatser och SIDA:s administration.

Från Kungl Maj:t kommer ett planeringsbrev som ger SIDA ramar per anslagspost för planeringen på 3 års sikt.

Regleringsbrevet är statsmakternas svar på SIDA:s petita. I regleringsbrevet specificeras de medel som SIDA får ta i anspråk för innevarande budgetår, samt de instruktioner, författningar etc som anger ramen för SIDA:s verksamhet.

SIDA:s verksamhet är av global natur. Planering, budgetering och budgetkontroll måste därför anpassas till mottagarländernas motsvarande tidcykel.

Insatsberedningen, nämnd under punkt 2 ovan, är av särskilt intresse från resultatvärderingsynpunkt. Genom den inarbetas grundbegreppen mål, målbierarki, produktion, produktivitet, nytta och effektivitet i materialet på ett praktiskt hanterbart sätt. Detta torde avsevärt underlätta, i vissa fall vara en förutsättning för en kommande inbyggd värdering och en speciell värdering.

Den i specifikationen under punkt 3 nämnda planeringen av de årliga resursöverföringarna omfattar främst budgetarbetet och arbetet med årliga samarbetsavtal.

Som bakgrund härtill kan nämnas att i riksskatten för budgetåret 1972/73 SIDA:s anslag återfinns under följande beteckningar med angivna belopp.

### III Utrikesdepartementet

#### C Internationellt utvecklingsamarbete

1	Bidrag till internationella biståndsprogram, <u>reservationsanslag</u>	455 850 000
2	Bilateralt utvecklingsamarbete, <u>reservationsanslag</u>	744 916 000
3	Rekrytering och utbildning av fältpersonal samt informationsverksamhet, <u>reservationsanslag</u>	16 250 000
4	Styrelsen för internationell utveckling (SIDA), <u>förelagsanslag</u>	27 504 000
		<u>1 244 600 000</u>

SIDA har dessutom bemyndigande att dispensera medel på kapitalbudgeten, biståndsförvaltningens lånefond. Under denna fond har för budgetåret 1972/73 anvisats 400 000 kronor.

Anslaget C 1 är utrikesdepartementets medel för bidrag till internationella biståndsprogram, d.v.s. multilateralt bistånd.

Anslaget C 2 är SIDA:s medel för bilaterala och multilaterala biståndsinsatser.

Anslagen C 3 och C 4 skall bestrida kostnaderna för SIDA:s administration genom vilken biståndet förbereds och sedan överförs till mottagarna.

Insatserna indelas enligt SIDA i budgetavseende i följande två kategorier.

- a) Projektanknutna insatser. Bidrag till en avgränsad verksamhet av ett mottagarlands projekt. Projekt är en benämning på en avgränsad verksamhet i ett mottagarland, för vilket särskilt avtal med handlingsprogram ingås och till vilket SIDA ger bidrag d v s en insats.

b) Icke projektanknutna insatser. Resursöverföringar om vilka särskilt avtal i någon form slutits men som icke är knutna till något visst projekt. Denna kategori omfattar så vitt skilda insatser som

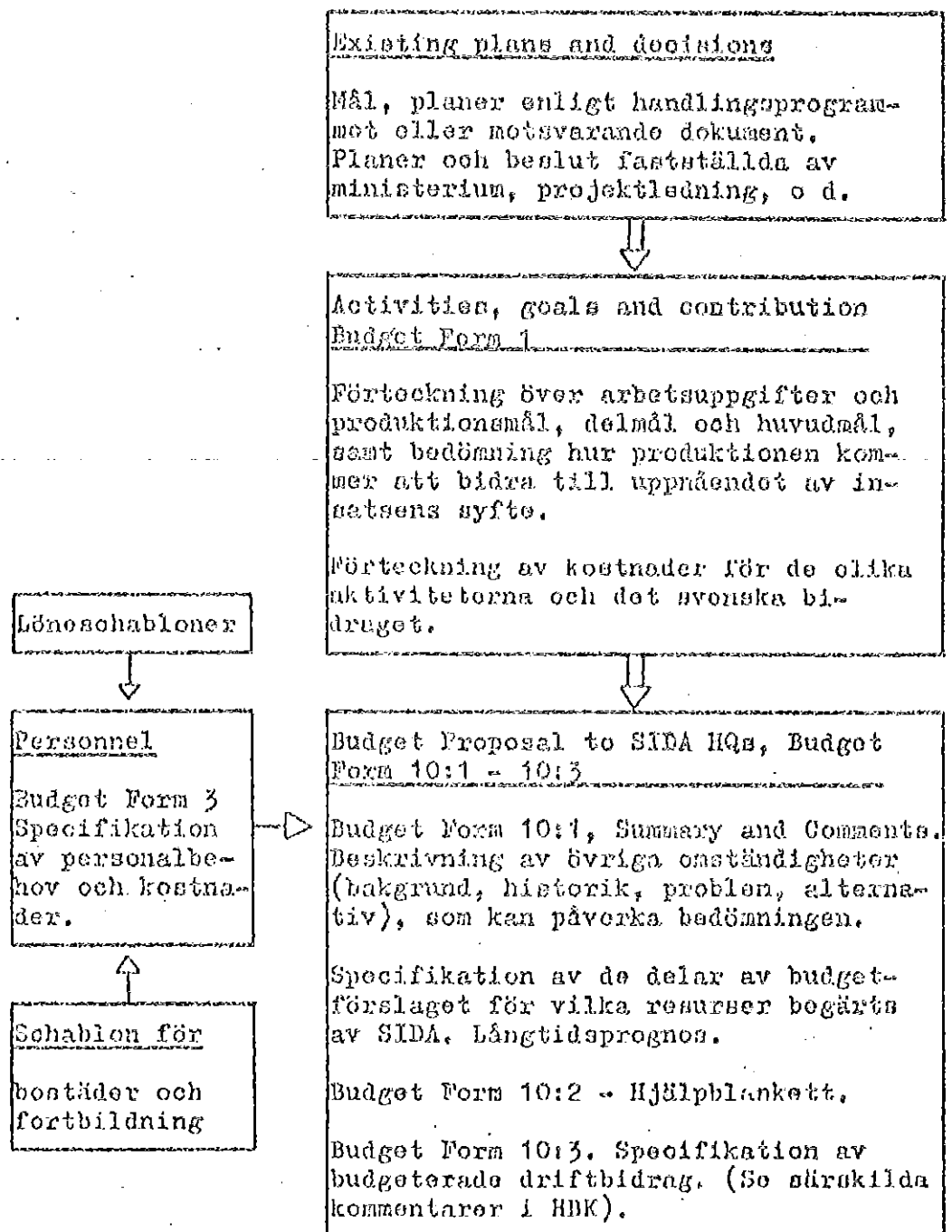
dels stöd till ett mottagarlands samlade aktiviteter inom ramen för ett program eller samhällssektor eller den nationella utvecklingsplanen i sin helhet,

dels insatser i form av smärre personalinsatser och varuleveranser etc.

Budgetsystemet kan belysas bäst med följande utdrag ur SIDA:s anvisningar för budgetering. Blandningen av svenska och engelska i anvisningar och blanketter är enligt myndigheten avsedd att underlätta det praktiska arbetet.



Budgetsystemets uppbyggnad vid insatsbudgetering



Följande sammanfattning, även den hämtad från anvisningarna, ger en bild av den färdiga budgeten.

SAMMANFATTNING AV HUR BUDGETFÖRELAGET UPPRÄTTAS

- 1 På Budget Form 1 "Goals, Activities and Contribution", görs en beskrivning av den planerade verksamheten, förväntade produktionsresultat och hur produktionsresultatet påverkar del- och huvudmål. Verksamhetens totala kostnader och det svenska bidraget anges. Underlaget för ifyllande av Bf 1 fås från
  - a) löpande projektplanering
  - b) intervjuer och personliga besök
  - c) övriga källor (speciella värderingar, sektorplaner etc).
- 2 På Budget Form 3 sker en specificering av det angivna personalbehovet för insatser samt personalkostnader och anställningstid. Experter och fredskåredeltagare redovisas på skilda Budget Form 3.
- 3 Budget Form 10:3 är en specificering av "Contribution to Specified Expenditures".
- 4 Budget Form 10:1 är samlingsblanketten där dels det svenska bidraget specificeras för budgetåret och de fem framförvarande åren. Det svenska bidraget delas upp i resursslag, som hämtas från Budget Form 10:2.
 

På denna blankett kommenteras budgetförslaget för insatsen och här ges sådan väsentlig information som inte återfinns i övrigt underlagsmaterial. Bland denna information återfinns speciellt resultatet av den gångna periodens verksamhet och hur detta påverkar planeringen.

I budgetkontrollen följs periodiskt de värden som budgeterats, d.v.s. resultatet i fysiska termer där så är möjligt, samt resursförbrukning och kamerala förhållanden.

Budgetkontrollens dokument består främst av kvartalsrapporter, årliga s.k. landrapporter och den s.k. insatsförteckningen, genom vilken budgetkontrollen omformas till ett styrinstrument för direktionen och andra berörda. I denna förteckning samlas fogas informationen från kvartalsrapporterna med information från den kamerala enheten om utbetalnings- och anslagsläget. Den samlade informationen ställs mot budgeterade värden för varje insats. Detta görs en gång per kvartal.

Anvisningarna (APU) säger översiktligt följande om budgetkontrollen.

De rapporter som utarbetas av mottagarlandet består av periodiska rapporter, förklaringsrapporter, speciella värderingar samt övriga rapporter av icke-periodisk natur. Dessa uppföljningsdokument är ofta specificerade i avtal eller handlingsprogram. I äldre avtal förekommer ej bestämmelser om rapporteringens utformning i samma utsträckning som i nyare. I avtalen bör anges med vilken periodicitet rapporterna skall komma och vad de i huvudsak skall innehålla. Det ankommer på biståndskontoret att bevaka och infordra dessa rapporter från respektive projektgenomförande myndighet.

Biståndskontorets rapporter till SIDA består av kvartalsrapporten (se nedan) och en årlig landrapport (se Metodhandboken del 2). De bygger i allmänhet på mottagarlandets uppföljningsdokument, men också på annan information.

Information av brådskande natur måste naturligtvis lämnas fort- löpande till SIDA. Det är dock värdefullt att kvartalsvis få en samlad information om verksamhetens förlopp. Det ger större överskådlighet.

APU anger följande om kvartalsrapporten.

I samband med att insatsförteckningen revideras utarbetar biståndskontoret sin kvartalsrapport över den gångna periodens verksamhet. Syftet med kvartalsrapporten är

- att vara biståndskontorets rapport över den gångna periodens verksamhet

- att vara ett tillfälle att revidera planerna för den fortsatta verksamheten
- att ge en totalbild av planeringsläget (insatsförteckning).

Kvartalsrapportens utformning beror av budgetens utseende. Sambandet dem emellan visas i följande utdrag ur APU, som ger en översiktlig bild av kvartalsavstämningens anknytning till budgeten, med huvudvikten lagd på sambandet mellan blanketterna. Som synes är budgetens och kvartalsrapportens formulär sammankopplade på visst sätt.

### Sambandet mellan budgetering och uppföljning

#### Budgetering

BUDGET FORM 1 Activities Goals and Contribution  
Förteckning över arbetsuppgifter och produktionsmål, del och huvudmål under året, samt deras totala kostnader och det svenska bidraget. Bedömning hur produktionsmål bidrar till uppnåendet av insatsens huvudmål.

BUDGET FORM 10:1 Summary and Comments  
Sammanfattning av insatsen och specifikation och prognos av de delar av budgetförslaget för vilka resurser begärts av SIDA-S. Beskrivning av omständigheter (bakgrund, historik, problem etc) som inte nämns i det övriga budgetmaterialet.

BUDGET FORM 3 Personnel  
Specifikation av personal behov och kostnader

BUDGET FORM 10:2 Budget Proposal  
Hjälpblankett för ifyllande av Budget Form 10:1  
Sänds ej till SIDA-S

#### Uppföljning

BUDGET FORM 32, Quarterly Report  
Förteckning av planerade produktionsresultat, aktiviteter eller mål under året samt hittills uppnådda resultat, förändringar eller övrig information  
(Kort sammanfattning av projekt-rapporter)

BUDGET FORM 31, Comments and differences  
Sammanfattning av insatsen och specifikation och prognos av det svenska bidraget. Kommentarer till genomförande och de förklaringar till avvikelser som inte nämns i annat budgetmaterial.

BUDGET FORM 3 Personnel  
Specifikation av personal behov och kostnader

BUDGET FORM 30 Control and Forecast  
Hjälpblankett för ifyllande av Budget Form 31  
Sänds ej till SIDA-S

För landrapporten ger APU följande anvisningar.

Utifrån kvartalsrapporter och rapporter från projekt och sektorer i mottagarlandet etc utarbetas en landrapport.

Syftet med landrapporten är att årligen ge en samlad bild av utvecklingen i mottagarlandet med avseende på plannegomförande, vilket skall innefatta en ingående jämförelse mellan planer och faktiska resultat för sektorer, program och projekt som erhållit svenskt bistånd.

Landrapporter ska i första hand lämna underlag för revidering av biståndsprogram och landsanalys. Den ska innehålla en fördjupad analys av sektorer och projekt för vilka förlängning eller avslutning av insatser är aktuella under året.

Landrapporten utarbetas av biståndskontoret och är i huvudsak baserad på en genomgång och bearbetning av mottagarlandets uppföljningsdokument samt en uppföljning av biståndsprogrammet vad beträffar ramar, resurstyper och samordning med andra givare.

Beträffande rapportering om medelsförbrukning har SIDA föreskrivit.

Rapporter avseende medelsförbrukning tillställs hemsamfundighetens medelsdisponerande enheter samt biståndskontoren.

1. Den mest detaljerade informationen utgörs av utbetalistor, som visar fastställd budget för varje insats/motsvarande, totala utgifter, av inkomster samt disponibelt saldo. För varje insats lämnas dessutom specifikation över varje bokförd inkomst/utgift.
2. Varje månad upprättas en anlagnsöversikt. Den visar, för de anslag som SIDA disponerar, nettoutgifter under resp anslag samt resterande. För anslaget "Bilateralt utvecklingsarbete" visas dessutom för varje anslagspost hur stor del som tagits i anspråk genom avtal/beslut om insats resp hur stor del som återstår att ingå nya avtal för. Mot inanspråket för avtalade insatser ställs nettoutgifter och resterande.
3. Kvartalsvis görs en uppföljning av insatsbudgetar enligt regleringsbrevsunderlaget jämfört med gällande budgetar per den sista kvartalsmånaden.

Insatsförteckningen sammanfattar planerings-, budget-, budgetkontroll- och likviditetsläget för samtliga insatser under anslaget till bilateralt utvecklingsarbete (III C 2) och är ett av ledningens viktigaste styrmedel. Anvisningar säger följande beträffande denna förteckning.

I insatsförteckningen sammanfattas dels budgetförslaget på våren (1.4) dels de tre kvartalsuppföljningarna (1.7, 1.10 och 1.1).

Insatsförteckningen avser hela anslaget bilatoralt utvecklings- samarbete (C 2) och är indelad efter anslagsposterna i regleringsbrevet.

Den primära informationen som ges i förteckningen är beräknad anslagsbeläggning för fyra år framåt (det femte året läggs till per 1.4). Ytterligare information är bland annat ramar, andel gåvor, produktionsstadier (avtalet eller under beredning) resurslag och reserverationer.

Arbets- och ansvarsfördelningen vid utarbetandet är följande.

- a) Ansvarig för enskilda insatser är handläggande byrån.
- b) Länderbyrån har ansvar för anslagsposterna 1-12, d.v.s. det länderdestinerade biståndet.
- c) Ekonomibyrån har ansvar för posterna 13-15, biståndskontor, projektförberedelse och övrigt.
- d) Ekonomibyrån har ett sammanhållande ansvar för hela insatsförteckningen.

Insatsförteckningen förtrycks med insatsernas namn och gällande budgetbelopp samt utrymme för förslag till reviderad budget. Den skickas till biståndskontoren, sektorbyråerna och länderbyrån. Biståndskontoret fyller i sina prognoser (avrundade till närmaste tiotusental kronor) med eventuell kort insatskommentar (normalt lämnas dessa på blankett 10 eller 31). Vidare skall biståndskontoret ge en kommentar om planeringsläget för de fyra åren, speciellt med tanke på hur en eventuell över- eller underplanering skall åtgärdas. Det ges också utrymme för biståndskontoret att ta upp nya insatser, vilket då bör markeras i kommentarkolumnen.

Hotsvarande göra för länder utan biståndskontor och övriga anslagsposter av insatsansvarig inom SIDA-S.

Insatsförteckningen från bk går via ekonomibyrån till sektorbyråerna för fackgranskning och sedan för länderanknutna insatser till länderbyrån för sammanställning landvis och utarbetande av den slutliga landkommentaren.

Slutlig sammanställning görs därefter av ekonomibyrån.

Som ett forum för samordning och diskussion av angelägna anslags- och planeringsfrågor fungerar budgetberedningen.

Budgetberedningen består av två representanter från varje byrå och dess huvudsakliga funktion är alltid att "bereda" insatsförteckningen inför direktionsbehandlingen.

Om verksamhetsberättelsen innehåller SIDA:s anvisningar följande.

I verksamhetsberättelsen - och i viss mån i interna bokslut - lämnas redogörelse för verksamheten i samband med varje insats under det senaste gångna budgetåret samt uppgift om nettoutgifter för såväl det senaste budgetåret som totalt från insatsens start.

Genom sin utformning kan berättelsen sägas vara ett budgetkontrollinstrument. Den behandlas dock ej vidare i denna promemoriedel.

### 7.3.2 System för speciell värdering

En av de viktigaste förutsättningarna för den speciella värderingen är att målen grundligt analyseras redan på planeringsstadiet och att då även den för kontrollen erforderliga datainsamlingen fastställs och därefter företas under verksamhetens gång. Som framgår av avsnitt 7.3.1 vidtas den sistnämnda åtgärden inom systemet för inbyggd värdering.

Den speciella värderingen utgör slutfasen i ett arbete som har till syfte att utvinna erfarenheter för kommande verksamhet. Om den indelning i fem planeringsnivåer som beskrivits ovan fullständigas genom att den speciella värderingen tilläggs som punkt 6, får man en lista över de olika faser som verksamheten kan indelas i samt över de dokument som reglerar insatsens planering, budgetering, budgetkontroll och speciella värdering.

Vid den mera ingående redogörelse som nedan följer kommer tidigare berörda begrepp och förhållanden att i viss omfattning upprepas, enär den speciella värderingens fasta koppling till förut beskrivna rutiner utgör en av förutsättningarna för att den speciella värderingen skall kunna genomföras.

SIDA:s system uppställer krav på en resultatvärderingsplan. Denna anses böra omfatta följande.

- 1 En redogörelse för den regelbundna rapporteringen (typer av rapporter som skall framställas, deras innehåll, periodisering, administration och delgivning).
- 2 En plan för de speciella studier/värderingar som skall genomföras (inriktning, omfattning, administration och kostnader).

Som synes berör punkt 1 den inbyggda värderingen, för vilken redogjorts i det föregående.

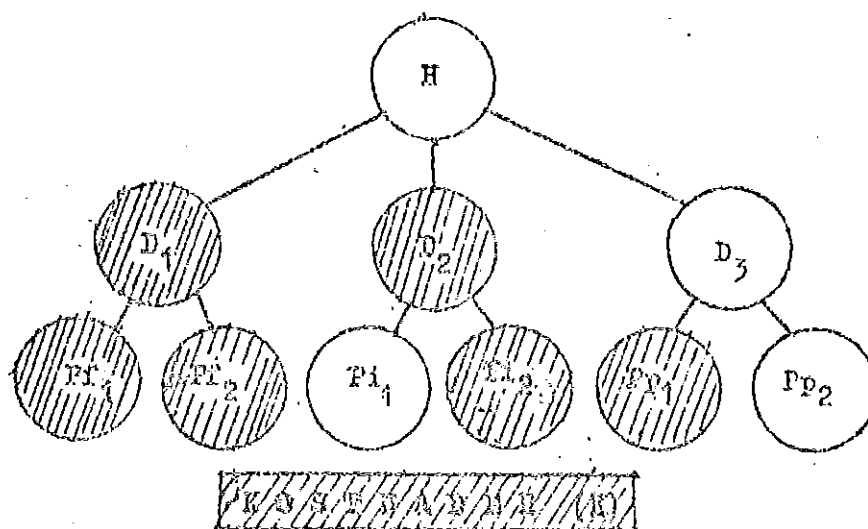
Planen för den speciella värderingen, punkt 2 ovan, skall här nedan närmare visas. I detta syfte presenteras ett förslag till målbeskrivning av ett skolbyggnadsprogram samt en resultatvärderingsplan för detta. Förslaget är i tillämpliga delar hämtat ur SIDA:s program för resultatvärdering.

#### A. Plan för resultatvärderingsarbetet

Planeringen av själva uppföljnings- och utvärderingsarbetet utgör en väsentlig del av den totala planeringen. Detta arbete bör resultera i en väl preciserad resultatvärderingsplan omfattande dels en redogörelse avseende den regelbundna rapporteringen (innehåll, periodisering, organisation och delgivning) dels en beskrivning av de eventuellt speciella värderingar som planeras (inriktning, omfattning, organisation och finansiering). Dessutom skall det av resultatvärderingsplanen framgå om behov föreligger att insamla basdata (base-lines) för projektets start och om så är fallet hur detta arbete skall organiseras och finansieras.

Utarbetandet av en resultatvärderingsplan skall i första hand baseras på, centrala u-landsmyndigheterna och projektledningens behov av information om verksamhetens resultat och effekter för en målinriktad och effektiv förvaltning. Utgångspunkten för detta arbete är ovan nämnda mål och effektbeskrivning, som kompletteras med kriterier och metoder för en bedömning av måluppfyllelsen. På detta sätt kan de speciellt intressanta, kritiska punkterna för en uppföljning/utvärdering identifieras. Detta kan illustreras med följande enkla skiss:





H = Huvudmål

D = Delmål

Pf = Produktionsmål - fysiskt

Pi = Produktionsmål institutionellt

Pp = Produktionsmål personellt

De skuggade cirkelarna representerar de olika mål för vilka en uppföljning bör ske. (Att utgå från en total uppföljning av samtliga mål är oftast orealistiskt bl.a. på grund av kostnadsökäl). Nästa steg i utarbetandet av resultatvärderingsplanen är att bedöma vilka förutsättningar det finns (metodologiskt - administrativt) att genomföra detta uppföljningsarbete. Den resultatvärderingsplan som därefter kan göras upp kan exempelvis få följande uppläggning.

Målbekrivning och resultatvärderingar för ett skolbyggnadsprogram

A. Målbekrivning 1)

**MÅLBERÄKNI**

**EFFEKTBESKRIVNING**

**KNUTPUNKTER/METODER FÖR EN BEDÖMNING AV KLIPPFYLLELSE**

**BAKGRUND**

Att kvantitativt öka och kvalitativt förbättra primärskolans utbildningen för målgrupp 1 (se nedanstående beskr.) och därigenom främja den socio-ekonomiska utvecklingen för framför allt målgrupp 1 och 2.

**Färdighetsnytt:** Ökade utbildnings- och samhälleliga möjligheter för den jordbrukande och fattiga delen av befolkningen företrädesvis inom jordbrakssektorn.

Stickprov avseende faktiska elevgrupper vilkas barn "sitter i skolorna".

**Målgrupp 1:** Barn i åldern 6-16 år huvudsakligen från jordbrukande familjer och låg levnadsstandard (i jfr med inkomst över- och underklass).

**Ekonomisk nytta:** Högre levnadsstandard för i första hand den aktuella målgruppen. Ökad ekonomisk produktivitet genom högre kvalitet och ökade sysselsättningsmöjligheter.

Stickprov avseende eventuella systemskiften efter utbildning, (ev komplettering med sociologisk/ekonomisk studie av "utbildningsnyttan" i ett traditionellt jordbruk).

**Målgrupp 2:** Landsbygdsbefolkningen och huvudsakligen utgående personer med låg levnadsstandard och traditionella arbetsuppgifter inom naturanvändning eller småjordbruk.

**Social nytta:** Större mobilitet och engagemang för social och ekonomisk utveckling. Ökad tro att sociala och ekonomiska reformer kan uppstå genom egen åtgärder.

Socialantropologisk studie av skolans utvärderas funktion för, under och efter ett skolbygge (i jfr grupp skolbyggen genomfört utan lokal nätverk).

**Politisk nytta:** Betydelsen av läro- och skrivkunskaper för uppåtående av nationell enhet ex genom ett gemensamt språk. Genom utbildning av den fattigaste befolkningen ökar samsambandet med det traditionella systemet och trycket på de styrande för sociala reformer ökar.

**Ungsamtal effekt:** Risk för kraftig urbanisering.

Stickprov bland arbetarna i ungdomsarbetet i stadsdelarna (shanty town) för att få en bild av urbaniseringseffekt.

**Resultat**

1. Att efter fem år ha ökat andelen elever i primärskolorna från 11 % till 15 % av de aktuella årskullarna med speciell inriktning på målgrupp 1.

Antal barn i primärskolor jämfört med totala antalet barn i en årskull. Skolornas lokalisering. Stickprov på elevernas sociala miljö.

2. Att efter fem år ha skapat en organisation inom undervisningsområdet som har kapacitet att bygga 1 000 klassrum/år enligt uppgjorda kvalitetskrav.

Organisationens uppbyggnad, andelen svenstar/inkomst personal i beslutsande resp verkställande funktioner. Studie av den konst. av organisation.

1) Av det följande framgår ett insatserna på alla dessa mål into resultatvärderas.

## MÅLHIERARKI

## EFFEKTBESKRIVNING

## KRITERIER/METODER FÖR EN BEDÖMNING AV MÅLUPPFYLLELSE

3. Att genom ändamålsenliga skollokaler öka kvaliteten på undervisningen (bl a genom underlättad lärarkrytning och bättre undervisningsmiljö) och därigenom också reducera bortfallsfrekvensen med 30 % under femårsperioden.

4. Att förbättra hygien och därmed elevernas hälsotillstånd genom att försä skolorna med latrin och där så är ekonomiskt möjligt (max x kr/elever) med vattenförsörjning.

5. Att etablera och mobilisera lokalbefolkningens engagemang i utvecklingsarbetet genom bildandet av lokala skolkommittéer och anordnande av insamlingsaktioner.

6. Att föra en aktiv sysselsättningspolitik och därigenom skapa arbets-tillfällen för lokalbefolkningen dels i anknäring till pågående skolbyggs dels genom de ökade anställningsmöjligheter som knäknäper från skolbyggnadsverksamhet kan ge.

7. Att utbilda inhouse personal på alla nivåer inom programmet i byggnadsteknik och administration för att säkerställa (se utbildningsplan) afrikanierna verksamheten.

Produktionsmål

1. Att under en femårsperiod bygga och utrusta totalt max 6 000 klassrum till 1 arbetsprogram specificerad kvantitet och kostnad med tillhörande administrationslokaler och sanitära anordningar, varav högst 2 000 klassrum skall vara ersättningsklassrum (änkn delmål 1, 3, 4 och 6).

2. Att utbilda en 100 dagarbetare och året till yrkesarbetare samt en 20 yrkesarbetare en året till föreläsare... (änkn delmål 2, 6 och 7).

3. Att insamlade medel utgör minst y kr (änkn delmål 5).

Aktiviteter

Att organisera byggnadsarbetarna så att produktionsmål 1 uppnås.

Att organisera utbildningsverksamheten så att produktionsmål 2 uppnås.

Att organisera insamlingsaktionerna så att produktionsmål 3 uppnås.

Bortfallsfrekvensens storlek, (Stickprov).

Statistik över frånvarofrekvens som orsakas av sjukdomar. (Stickprov).

Storleken av insamlade medel samt i förhållande till invånarantal och ekonomiska resurser. Antal bildade och aktiva skolkommittéer. Stickprov vad gäller med skolan när skolan är färdig.

Antal lokalt engagerade dagarbetare och andra personer i anknäring till skolbygget (t ex målansöknings). En storleken av den ekonomiska orknäningen till by för varor och tjänster.

Antal och specificering av arbetare och andra personer som fått träning och utbildning och därigenom befärdats.

Antal byggda skolor samt kostnaderna för dessa. Antal ersättningsklassrum i förhållande till det totala antalet nybyggda klassrum.

Antal deltagare i olika kurser, stipendieprogram o dyl.

B. Förslag till resultatvärderingsplan för skolbyggnadsprogram

Uppföljningens inriktning

Uppföljningen skall omfatta följande mål:

Huvudmål: - studie avseende faktisk målgrupp ...

Motivering: Projektets inriktning på den fattigare delen av befolkningen ...

Huvudmål: - studie av skolkommitteernas funktion

Motivering: Underlag för utredning angående finansieringsformer för skolbyggnadsverksamhet (insamlingar eller skatt).

Delmål: Studier av bortfallsfrekvensens storlek.

Motivering: Nuvarande höga bortfall utgör ett av de allvarligaste hindren för ett fungerande primärskole-system.

Uppföljningen kommer ej att omfatta följande mål:

Huvudmål: Undervisningens betydelse för social och ekonomisk utveckling och utjämning.

Motivering: Metodproblem, kostnadshänsyn.

Huvudmål: Sysselsättning efter utbildning ...

Motivering: Saknas administrativa resurser för fältstudier av detta slag inom undervisningsministeriet och universitet. En lämplig kontraktsuppgift för utländsk forskare under förutsättning att undervisningsministeriet/universitetet tillhandahåller inhemska assistenter.

Negativ effekt: Ej önskvärd urbanisering ...

Motivering: Se ovan ang. sysselsättning efter utbildning.

Delmål

.

.

.

Skolbyggnadsprogrammets rapporter skall utgöras av sammanfattande årsrapporter och finansiella kvartalsrapporter, som skall vara färdigställda och delgivna undervisningsministeriet och SIDA (endast årsrapporten) senast 1 mån. efter avslutat budgetår (respektive kvartal).

Ärsvareparten skall omfatta:

1. Uppföljning av produktionsmål 1 (prod av klassrum - se målhierarkin) genom att ange:

- a) antal färdigtillda klassrumsenheter enligt fastställd standard med angivelse betr. antalet ersättningsklassrum och nyproducerade klassrum. Ev. avvikelser från denna standard skall anges.
- b) antal klassrumsenheter i produktion resp. planeringsstadiet med angivelse av antalet ersättnings- resp. nyproducerade klassrum.
- c) lokalisering av skolorna med om möjligt referens till elevunderlagets socio-ekonomiska karaktär.
- d) genomsnittligt antal anställda (fast resp. tillfälligt) vid olika typer av skolkonstruktioner.
- e) antal och typ av färdigtillda, under produktion och planerade vattenförsörjningsanläggningar med angivelse av lokalisering och utnyttjanderätt (endast för skolans elever eller för hela samhället).
- f) analys av kostnadsutvecklingen baserad på kvartalsrapporterna omfattande ex. kvadratmeterkostnaden för klassrum vid olika lokalisering/byggnadstyp.
- g) antal klassrum ur föregående års produktion som ej bemannats med kvalificerade lärare. Ungefärligt antal barn i dessa skolor.

2. Uppföljning av produktionsmål 2 (utbildad lokal personal) genom att ange:

- a) antal personer som godkända/underkända vid de i utbildningsprogrammet angivna kurserna. Dessa uppgifter bör kompletteras med ev. bortfall.
- b) antal och typ av befordring inom projektet speciellt vad avser lokal personal som övertar utländsk personals funktioner.

3. Uppföljning av produktionsmål 3 (aktiverad lokalbef.) genom insamlingar m.m. genom att ange:

- a) antal lokala skolkommittéer som aktivt deltagit i planeringsarbetet (ex. genom insamlingar) och byggnadsverksamheten (ex. genom arbetskraft).
- b) storleken på de lokalt insamlade medlen.

Varje uppföljning enligt ovan av faktiskt utfall skall i möjligaste mån relateras till planerat utfall och ev. avvikelser kommenteras.

Förutom dessa kvantifierade beskrivningar bör rapporten innehålla en beskrivning av resursbasen för verksamheten (har experter rekryterats i tid, inbetalningar skett planenligt), samt en redogörelse för väsentliga frågor avseende genomförandet av de olika aktiviteterna (vilka bottlenecks finns, hur kan de avhjälpas).

Från undervisningsministeriet skall dessutom rapporteras utvecklingen avseende frågor av direkt betydelse för skolbyggnadsverksamheten såsom:

- lärarutbildning och bortfall ur lärarkåren.
- reformer avseende utbildningsinnehåll (som ex. kan påverka skolbyggnationen - demonstrationsträdgårdar, praktiksalar).
- anslag för drifts- och underhållskostnader för primärskoleväsendet.
- skattereformer som ex. påverkar lokala insamlingsaktiviteter.

Kvartalsrapporter skall omfatta:

- a) ...
- b) ...
- c) ...

Slutrapport omfattande den aktuella avtalsperioden skall dessutom avges senast 6 månader före avtalsperiodens utgång och disponeras på samma sätt som årsrapporterna för att på ett översiktligt sätt kunna jämföras med handlingsprogrammet. (Instruktioner för rapportering inklusive behandling av inkommande rapporter kommer att behandlas i SIDA:s planerade metodhandbok för förvaltning).

Speciella studier/värderingar skall göras avseende:

- a) Faktiska målgrupper ..... (inriktn. omfattande administrativa kostnader)
- b) Skolkommittéernas funktion före, under och efter ett skolbygge ..... (inr. omf. adm. kostn.)
- c) Bortfallsfrekvensens storlek ..... (inr. omf. adm. kostn.)
- d) Sambandet mellan transportkostnader - byggnadsmaterial ..... (inr. omf. adm. kostn.)

Relationer mellan rapporternas och de speciella värderingarnas innehåll och verksamhetens mål framgår av "Målbeskrivning för ett utbyggnadsprogram".

Organisation/resursbehov för datainsamling, bearbetning och rapportering

För planering och genomförande av datainsamling och övrig information samt bearbetning och rapportering krävs:

- 1 heltidsanställd ekonom/statistiker
- 1 halvtidsanställd tekniker
- 1 sekreterare

Viss tillfällig personal ex. sommarlediga studenter som tillsammans med region- och distriktschefer insamlar vissa basdata. I övrigt förutsätts projektpersonalen att via uppgjorda rapportrutiner ge den information som krävs.

Denna fasta personal skall utgöra en grupp inom enheten för planering och uppföljning. Utbildning av lokal personal för dessa funktioner är givetvis väsentlig om tjänsterna inledningsvis måste besättas med utländsk personal.

(Se även avsnittet ... organisation och ... kostnader).

Avslutningsvis bör beträffande systemet för speciell värdering framhållas att en vidare systemuppbyggnad än vad som här visats inte är möjlig i dagens kunskapsläge. Den inbyggda värderingen kan, såsom framgår av de tidigare avsnitten om planering, budgetering och budgetkontroll, starkt rutiniseras. Den speciella värderingen däremot arbetar med från fall till fall så skiftande förutsättningar att motvarande rutinisering är svår att utföra. Detta gäller i synnerhet SIDA:s verksamhet, som omfattar många typer av samhällsinvesteringar.<sup>1)</sup>

Not. 1) Några exempel på hur olika synpunkter kan anläggas på resultatvärderingens omfattning kan anföras från den allmänna debatten, här närmast representerad av boken U-hjälp i utveckling? Wow 1969. Framställningen redogör för ett par försök till lönsamhetsberäkningar av fältprojekt.

- 1) Beträffande primärskolebyggen i Etiopien har resultatvärderingen redovisat uppgifter om antalet skolor och klassrum samt kostnaderna därför, jämförda med normalt marknadspris. Kritikern anser att uppgifter hade bort lämnas om de barn som går i skolorna, bl.a. om deras sociala status.
- 2) För ett jordbruksprojekt i Zambia har vid resultatvärderingen räknats intäkter, motvarande värdet av instruktörers och arbetsledares arbete, samt dessa andel i det totala produktionsresultatet. Kritikern anser att de sociala utvecklingseffekterna hade bort beräknas.
- 3) Resultatvärderingen av ett projekt för ökad hygien vid ett antal mjölkuppsamlingsstationer i Etiopien har redovisat uppgifter om bl.a. antalet anlagda demonstrationsobjekt och bevattningsanläggningar samt antalet vaccinerings- och besprutningar. Kritikern efterlyser uppgifter om vilket slag av jordbrukare åtgärderna har kommit till godo och de sociala utvecklingseffekterna. Det framhålls härvid särskilt att den svenska u-hjälpen har som mål att åstadkomma social utjämning och samhällsutveckling i demokratisk riktning.

## 7.4 Resultatvärderingsarbetets organisation inom SIDA

## 7.4.1 Den inbyggda värderingens organisationsenhet

Den sammanhållande enheten för dokumentation av den inbyggda värderingen vid SIDA, d.v.s. av planering, budgetering och budgetkontroll, är budgetsektionen inom den nuvarande ekonomibyrån. Denna sektion har sitt ursprung i en år 1965 befintlig samordningsenhet-budgetsektion vid avdelningen för gåvobistånd. År 1969 överfördes enheten till dåvarande byrån för ekonomiskt-administrativa ärenden, byrå 5. År 1971 övertog byrån även ärenden rörande kreditbistånd.

Den handläggande personalen vid budgetenheten utgjordes år 1965 av en avdelningsdirektör och en förste byråsekreterare. År 1969 tillkom ytterligare en byråsekreterare och år 1970 en byrådirektör. Budgetåret 1971/72 hade den handläggande personalen inom SIDA i Stockholm en sammansättning som framgår av nedanstående uppställning.

Eftersom planerings- och budgeteringsarbetet är decentraliserat anges endast de tjänster vilkas innehavare fungerar som sammanhållande och systemansvariga, d.v.s. personalen vid budgetenheten och budget- och organisationssektionen samt budgetsekreterarna på länderbyrån och sektorbyråerna. Det bör observeras att budgetsekreterarna till endast en mindre del (ungefär 1/4) arbetar med dessa frågor. Kanslistor och kontorister på budgetenheten ägnar dem ungefär halva sin arbetstid.

<u>Budgetenheten</u>			<u>Budgetsekreterare</u>	
1 ad Be 6	årslön	96 556 <sup>x)</sup>	2 bd hAe 28	146 807
1 bd Ae 28	"	80 977	2 fbs hAe 24	120 886
2 bs/fbs hAe 24	"	120 886	1 bass Ae 19	52 750
1 klb Ae 13	"	40 816	1 ass Ae 15	44 476
1 knt Ag 4/Ae 12	"	36 516		
Summa		375 751		364 919
Summa totalt				740 670

x) Inkl. 24 % lönekostnadspålägg



#### 7.4.2 Den speciella värderingens organisationsenhet

Resultatvärderingsarbetet hålls samman i resultatvärderingsgruppen inom utredningsbyrån, som tillkom år 1971. Gruppen omfattar fyra tjänster, nämligen en avdelningsdirektör, en byrådirektör och två byråsekreterare. Redan år 1969 uppges resultatvärderingsfrågor ha börjat bearbetas. Kostnaderna för enhetens arbete uppskattas till ca 280 000 kronor per år inklusive lönekostnadspålägg om 24 procent, vartill kommer vissa omkostnader.

Av avgörande betydelse för en bedömning av resultatvärderingsenhetens storlek är den princip för resultatvärderingsarbetets bedrivande som föreslogs inom SIDA år 1971. I programförslaget detta år hette det exempelvis följande (s. 19).

Uppföljning och värdering av projekt/program är, som tidigare påpekats, u-landets ansvar. SIDA varken kan eller bör söka bygga upp för SIDA enhetliga rutiner vad avser utformningen av exempelvis biståndsmottagarens rapportrutiner. Däremot är det väsentligt att SIDA under löpande avtalsperiod aktivt tar del av, sammanställer och utnyttjar den information som kan erhållas genom de rapporter och speciella värderingar som enligt avtal skall utarbetas.

Principen är sedermera antagen inom SIDA och arbetet lägg upp i enlighet härmed, vilket har bekräftats av befattningshavare på olika nivåer inom SIDA. Resultatvärderingsenheten utför sålunda inte egna speciella värderingar annat än undantagsvis.

#### 7.5 Resultatvärderingsarbetets omfattning i praktiken

##### 7.5.1 Den inbyggda värderingen

Den inbyggda värderingen är ett ekonomiskt styrsystem, som syftar till att kontrollera om verksamheten kommer att lämna avsett resultat till budgeterade kostnader. Planering, budgetering och budgetkontroll är aktiviteter som åtföljer myndighetens huvudverksamheter.

Samtliga insatser av någon betydelse i den del av utvecklingsarbetet som handläggs av SIDA (huvudsakligen bilaterala in-

satser) avses skola planeras, budgeteras och budgetkontrolleras. Planering och budgetering styrs till stor del från SIDA:s ekonomibyrå och kan därför, om mottagarlandets grunduppgifter är tillfredsställande, genomföras i ett betydande antal fall, enligt uppgift från SIDA till ca 75 procent.

Omfattningen av planeringen framgår delvis av de planeringsdokument som angetts på s. 26 i denna promemoria. Budgeteringens omfattning kommer till synes bl.a. i insatsförteckningen.

Budgetkontrollen däremot, vilken grundas bl.a. på den periodiska rapportering som från fältet flyter in till SIDA i Stockholm ligger i vissa viktiga avseenden utanför SIDA:s och biståndskontorens direkta påverkan. Rapport om insatsernas fysiska resultat avges nämligen av mottagarlandets myndigheter eller av projektadministrationerna. Den verkliga omfattningen av budgetkontrollen kan därför vara en annan än den enligt ekonomibyråns direktiv avsedda.

#### 7.5.2 Den speciella värderingen

Inom SIDA uppgår man att den del av upprättade och slutna samarbetsavtal vari uttryckligen stadgas om speciell värdering kan uppskattas till mindre än 10 procent av hela antalet samarbetsavtal. Emellertid synes ett inte ringa antal speciella värderingar ha kommit till stånd, vilket bibliografin över utförda speciella värderingar visar. Förklaringen torde vara att initiativ till speciell värdering av insatser kan förutom från SIDA komma utifrån, såsom från forskningsinstitutioner i Sverige eller i mottagarlandet. Därjämte kan förhållandena ändras på så sätt att en speciell värdering från någon särskild, inte tidigare nämnd synpunkt anses motiverad under insatsens gång, t.ex. före förnyandet av ett avtal.

En granskning av SIDA:s bibliografi över huvuddelen av de utförda speciella värderingarna fram till april 1972 visar att ca 33 procent av utförda värderingar har fallit på internationella organisationer och att endast 9 procent av företagna värderingar har utförts av ett mottagarland. Ca 58 procent av undersök-

ningarna synes ha utförts av svenskar eller svenska institutioner, myndigheter etc. SIDA svarar för 21 procent och övriga svenska namn för 37 procent. Närmare uppgifter härom återfinns i efterföljande tabell 7.

Tabell 7 Utförda speciella värderingar: forskare, institutioner, organisationer etc.

Numren i kolumnerna avser numrering i bibliografin.

SIDA	Övriga svenska experter, forskare etc.	Svenskar i utlandet	Internationella organisationer, OECD, UN, FAO, WHO, ITC etc.	Utländska experter		
3	1	6	4	11		
5	2	9	15	18		
10	6	24	17	28		
12	7	31	20	42		
14	13		22			
21	16		23			
29	19		25			
32	30		26			
35	33		27			
	34		37			
	36		38			
	43		39			
			40			
			41			
Antal värderingar, st.	9	12	4	14	4	43 st.
Procent	21	28	9	33	9	100 %

Totalt 43 värderingar

De speciella värderingarnas fördelning på länder och ämnesområden framgår av tabell 8 a och 8 b.

Tabell 8 a Utförda speciella värderingar: Ämnesområden,  
länderfördelade

Land	Undervis- ning	Familje- planering	landsbygds- utveckling	Livsmedels- försörjning	Antal projekt
Kenya	1		2		3
Pakistan	3	6			9
Tanzania	1		1		2
Ceylon		9			9
Indien		1			1
Etiopien			5	2	7
Antal värde- ringar, st.	5	16	8	2	31

Tabell 8 b Utförda speciella värderingar, ej länderfördelade

Ämne	Antal projekt
Personalbistånd	5
Exportstöd	3
Vattenförsörjning	1
Diverse	3
Antal värde- ringar, st.	12

Totalt antal utförda värderingar: 43 st.

Som synes dominerar familjeplaneringevärderingar, medan närings-  
fysiologiska resultatvärderingar endast är två till antalet.  
Bland ej länderfördelade speciella värderingar överväger värde-  
ringar beträffande personalbistånd.

8 Vissa iakttagelser angående resultatvärderingsarbetet

I samband med den förevarande utredningen har ett antal besök avlagts hos SIDA, varvid resultatvärderingsarbetet studerats och material rörande denna verksamhet efterfrågats och granskats.

Innan därvid gjorda iakttagelser redovisas, må till en början nämnas att en omsvängning i början av 1970-talet har skett såvitt gäller ansvaret för resultatvärderingsarbetet. Tendensen innebär att detta arbete överlämnas till mottagarlandet. Denna utveckling torde vara en konsekvens av de nu gällande riktlinjerna för biståndsarbetet. I ett memorandum i oktober 1972 från SIDA framhåller myndigheten, att det är en ledande princip för den svenska biståndsverksamheten att planering, genomförande och värdering av utvecklingsprogram och projekt i första hand ankommer på mottagaren. Den svenska hjälpen är landorienterad på så sätt att den utgår från mottagarlandets behov, önskemål och prioriteringar.

Den princip som här kommit till uttryck är vägledande för det svenska biståndsarbetet i dag. Den innebär bl.a. att SIDA inte leder eller på annat sätt utför några projekt i verksamheten. SIDA:s medverkan består i att stödja projekt av olika slag. I den mån SIDA tidigare engagerat sig i utförandet arbetar man på att successivt överföra denna verksamhet till mottagarlandets administration. På samma sätt skall budgetkontroll och värdering av insatsernas resultat främst åvila mottagarlandet. Den nämnda politiken har viss förankring i 1972 års statsverksproposition (bil. 5, s. 38), där det sägs.

Länderprogrammeringen ger ökad långsiktighet åt Sveriges direkta utvecklingsamarbete med en rad länder. Förkomsten av fasta ramar och riktlinjer för samarbetet skapar också förutsättningar för en effektivisering av resursöverföringen. Många moment i samarbetet - från insatsförberedelser till avtalsutformning och utbetalningar - kommer att kunna standardiseras och förenklas. Samarbetets karaktär gör det också möjligt och angeläget för biståndsgivaren att i växande utsträckning lämna den detaljerade kontrollen och uppföljningen av den biståndsfinansierade verksamheten åt mottagarlandets egna organ.

Ytterligare en tendens av betydelse för det praktiska resultatvärderingsarbetet är för närvarande märkbar. En ökande andel av de anslagsmedel som disponeras av SIDA, främst anslaget till bilateralt utvecklingsamarbete, används för ändamål vid vilka den svenska insatsens effekter inte kan isoleras. Exempel härpå är svenska importkrediter, beträffande vilka möjligheten till resultatvärdering är ytterst begränsad. Endast en resultatvärdering i vidaste mening kan i sådana fall tänkas ge någon upplysning, och den måste vidare avse hela importkreditens effekter, d.v.s. effekterna från summan av insatserna från alla givare av bidrag. Den del av nämnda anslag som har på sådant sätt icke identifierbar karaktär uppges för närvarande uppgå till ca 30 procent. Då anslaget under sistförflutet och innevarande budgetår är upptaget med 707 respektive 960 milj. kronor, innebär detta att mellan 200 och 300 milj. kronor av dessa medel redan från början måste lämnas utanför det praktiska resultatvärderingsarbetet.

Vid den företagna granskningen har iakttagits, att uppgifter och material om resultatvärderingen i många fall inte kunnat redovisas av SIDA. I viss utsträckning sammanhänger detta med att värderingsverksamheten redan från början begränsats på så sätt att verksamhetsgrenar, program eller projekt inte inrymts i värderingen. Sålunda torde inte samtliga insatser i praktiken bli föremål för löpande budgetkontroll. Detta kan bero på att avtal om resultatvärdering ej slutits eller att man av andra skäl inte följer verksamheten från kontrollsynpunkt. Kontrollaspekten uppges av åtskilliga av SIDA:s befattningshavare innehålla vissa negativa drag; i samarbetet med mottagarna anses det sålunda föra in olustbetonade moment. Samma mening torde omfattas av företrädare för utrikesdepartementet när det gäller på detta departement ankommande uppgifter i fråga om samarbetsavtal.

I andra fall kan avsaknaden av värderingsmaterial hänga samman med att ämnesområdet inte alla eller i mycket ringa mån är möjligt att värdera, exempelvis sådant kreditstöd som berörts i det föregående. I andra fall kan tänkas att material frambringats och finns förvarat inom myndigheten men av någon anledning inte kunnat återfinnas. Något administrativt system

för övervakning av att rapporter om insatserna över huvud taget lämnas från fältet synes inte tillämplig. Det bör i sammanhanget framhållas att resor och personalbyten kan försvåra kontinuiteten i arbetet.

Det kan nämnas att resultatvärderingsystemet vid SIDA inte betraktas som slutgiltigt utan blir föremål för viss successiv översyn. För närvarande genomförs en jämkning av systemet, innebärande en förenkling av budget- och budgetkontrollrutinerna. Förändringen är av det slag som normalt brukar företas vid system av denna karaktär något eller några år efter införandet.

I vad gäller rapporternas behandling hos SIDA synes olika meningar råda hos myndighetens befattningshavare om deras värde. Man är sålunda osäker om hur materialet skall bekantgöras, vilka åtgärder som skall föranledas därav beträffande den speciella insatsen och hur det skall beaktas för verksamheten i allmänhet. Det har kunnat iaktas att det sakmaterial som rapporterna innehåller inte utnyttjas i den utsträckning som är möjlig. Exempel härpå är den insatsförteckning som redovisats på s. 33 och 34. Denna förteckning, som kan betraktas som ett av ledningens styrinstrument, skulle kunna kompletteras med uppgifter om värderingsresultat till ledning för arbetet.

Såvitt gäller de speciella värderingarna har i avsnitt 7 omenntats att mindre än 10 procent av insatserna torde ha blivit föremål för resultatvärdering. Rapporterna över de speciella resultatvärderingarna är av mycket varierande omfattning och utformning, men i flertalet fall torde de få betraktas som tämligen svårtillgängliga och i vart fall kräva åtskillig tid för att man skall kunna tillgodogöra sig innehållet. Inom SIDA har förslag framförts om en rutin för sammanfattning av innehållet och för spridning av informationen därom, men någon lösning av denna fråga har hittills inte åstadkommits.

Tabell 9 nedan anger de speciella värderingarnas fördelning på olika ämnesområden. Tabellen visar att de 43 utförda värderingarna fördelar sig ojämnt på områdena. Inom sektorn Hälso-

och sjukvård, inkl. familjeplanering har utförts 16 speciella värderingar, samtliga avseende familjeplanering. Inom sektorn Landsbygdsutveckling och livsmedelsförädlning har utförts tio värderingar. Härvid är att nämna att fem av dem utgör delrapporter över ett och samma projekt (CADU). Andra sektorer är däremot sparsamt resultatvärderade. De viktiga områdena vattenförsörjning, bostäder och näringsstillsättning, av vilka endast det förstnämnda framgår av rubriceringen men som alla ingår i biståndsverksamheten med betydande belopp, räknar tillsammans fem speciella resultatvärderingar. Från SIDA har i detta sammanhang påpekats, att behovet av resultatvärdering beträffande projekt av sådan praktisk karaktär i viss utsträckning kan tillgodoseas genom den inbyggda värderingen.

Tabell 9 Fördelning av bistånd genom SIDA på olika sektorer och företagna speciella värderingar i dessa sektorer

Sektor	Bistånd genom Sida		Antal utförda speciella värderingar inom sektorn
	t.o.m. på 1971/72, nettoutgifter (mkr)	procent	
1 Hälso- och sjukvård inklusive familje- planering	246,4	13,0	16
2 Landsbygdsutveck- ling och livsme- delsförädlning	330,2	17,4	10 <sup>1)</sup>
3 Undervisning	436,1	23,0	5
4 Förvaltningsom- råden	19,6	1,1	
5 Humanitärt bistånd	280,0	14,8	
6 Vatten- och kraft- försörjning	300,2	15,8	1
7 Industri	195,9	10,3	3
8 Biträdande exper- ter, FN, fredskår, biståndskontor m.m.	86,3	4,6	-
9 Gemensamt för samt- liga sektorer	-	-	8 <sup>2)</sup>
<b>Totalt summa</b>	<b>1 894,7</b>	<b>100,0 %</b>	<b>43 st.</b>

1) Därav 2 avseende näringsförhållanden

2) Därav 2 avseende bostäder, 1 mekanisering av fisker



9 Sammanfattning och förslag

Den svenska utvecklingshjälpen var fram till början av 1960-talet relativt begränsad till sitt omfång men har därefter ökat väsentligt. Under budgetåren 1962/63 - 1972/73 har för ändamålet anvisats sammanlagt omkring 5 750 milj. kronor, och medelsanvisningen för innevarande budgetår uppgår till 1 562 milj. kronor. Avsikten är att biståndet skall ytterligare öka till att budgetåret 1974/75 omfatta 1 procent av bruttonationalprodukten. Hjälpen har fördelats på omkring 25 länder med inbördes mycket olika belopp och avseende skilda ämnesområden. Främst kan nämnas hälso- och sjukvård, landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning, vatten- och kraftförsörjning, undervisning och näringsutveckling samt familjeplanering och humanitärt bistånd. U-landshjälpen är utformad enligt direktiv som reglerats av statsmakterna; inte minst riksdagen har i samband med anslagsprövningen engagerat sig i hithörande frågor.

I förutsättningarna för utvecklingshjälpen ingår som ett inte oväsentligt moment att effekterna av biståndet skall på något sätt uppskattas eller mätas. Denna s.k. resultatvärdering är i första hand inriktad på de olika programmen eller projekten, men det är också ett önskemål att man skall kunna få en uppfattning om biståndets inverkan på varje lands utveckling i dess helhet. Behovet av sådan kontroll inom biståndsverksamheten framhölls av riksdagens revisorer år 1966. Med anledning därav uttalade 1967 års riksdag att det vore av största vikt att en fortlöpande resultatvärdering av biståndsinsatserna kom till stånd. Spörsmålet om skapande av särskilda organisatoriska former för planering och samordning av granskningsåtgärderna borde prövas sedan ytterligare erfarenhet vunnits av den då igångsatta resultatbedömningen. Även resultatvärdering inom finansbiståndets område borde uppmärksammas.

På riksdagens revisorers granskningsplan för 1973 har tagits upp ett ärende med rubriken Personalkostnader och resultatvärdering i den svenska biståndsverksamheten. I planen har erinrats om 1966 års revisorers nyssnämnda uttalande.

I februari innevarande år har chefen för utrikesdepartementet tillkallat en utredning rörande den svenska biståndsverksamheten. Enligt direktiven är utredningsuppdraget mycket vittomfattande. Det har sålunda framhållits att utredningen, mot bakgrund av de delvis nya uppgifter och ändrade avvägningar som kännetecknar läget, skall se över praktiskt taget hela fältet av problem som är förenade med verksamheten, bl.a. fördelningen av insatserna på olika former av bistånd, olika ämnesområden och olika länder. Även resultatvärderingens roll och uppgifter skall belysas.

Med hänsyn till att utredningens uppdrag är av denna vidsträckt karaktär och kan väntas ta betydande tid i anspråk har revisorerna ansett sig oförhindrade att fullfölja det på granskningsplanen upptagna ärendet med den begränsade inriktning som angetts i planen. Revisorerna har därvid utgått från att granskningsresultatet kan vara av värde även för utredningen. De båda ämnena har behandlats i skilda granskningspromemorior. Granskningen av resultatvärderingen har begränsats till de bilaterala insatserna. Det multilaterala biståndet har alltså inte behandlats i detta sammanhang.

Det må nämnas att riksrevisionsverket sedan ett antal år tillbaka på sitt arbetsprogram haft ett antal ärenden som avser SIDA-verksamhet. I vissa av dessa ärenden pågår utredningsarbetet för närvarande. Även kontrollfrågor är därvid berörda.

B Resultatvärdering utförs av SIDA enligt två huvudlinjer som kompletterar varandra och är avsedda att fungera som en helhet. Den ena utgörs av den s.k. inbyggda värderingen, som i princip skall omfatta hela den bilaterala verksamheten. Den grundar sig på medelsutbetalningarna och bedrivs enligt ett utarbetat system med särskilda rapporter som arbetsmaterial. Den andra värderingsformen, den speciella resultatvärderingen, innebär att SIDA enligt beslut i varje särskilt fall låter utarbeta en beskrivning av resultatet av en isolerad insats eller en del av en insats. För den speciella värderingen finns inte någon fastställd rutin. Utformningen ankommer i de flesta fall på rapportförfattaren.

Den företagna granskningen har gett vid handen att det system för resultatvärdering av biståndsinsatserna som tillämpas vid SIDA har en god teoretisk grund. Detta kommer till synes bl.a. i systemets grundläggande definitioner, vilka är utformade med nödvändig skärpa. Trots att systemet sålunda innesluter teoretiska resonemang av avancerad karaktär har det getts en realistisk utformning för det praktiska arbetet. Värderingen finns sålunda med redan vid insatsernas planering och därefter under hela deras livstid. Vidare har målbestämningen ägnats åtskillig uppmärksamhet. Målen kan inarbetas i budget- och budgetkontroll-dokumentet. Det sagda gäller såväl den inbyggda som den speciala värderingen.

EM  
C

Att ett system för resultatvärdering är utformat på ett tillfredsställande sätt medför inte automatiskt, att initiativ till värderingsarbete tas och att detta arbete genomförs metodiskt. Härför krävs att systemet tränger igenom hela organisationen och att arbetet i alla delar bedrivs enligt direktiv och intentioner. Såsom framgår av den tidigare redogörelsen för granskningen har resultatvärderingen vid SIDA åtskilliga brister. Dessa gäller dock inte systemets uppbyggnad utan dess tillämpning.

C1

Den inbyggda värderingen utvisar sålunda luckor, vilka minskar systemets användbarhet och gör att totalresultatet inte kan bedömas. Delar av biståndsverksamheten omfattas inte av rapporteringen, och material som hänför sig till den rutinemässiga rapporteringen kan inte med säkerhet tas fram hos myndigheten. I vissa fall kan detta bero på att rapporter inte har avgetts, i andra fall kan rapporter ha inkommit men på grund av brister i arkiveringsssystemet inte kunnat påträffas. Någon kontrollrutin som säkerställer att rapporter lämnas enligt fastställd ordning finns inte, och ej heller förekommer någon rutin för resultatvärderingarnas behandling med sikte på att erfarenheterna skall komma verksamheten till godo vid den fortsatta planeringen.

C2 (|||)

C3

Det är angeläget att det administrativa förfarandet för den inbyggda värderingen bearbetas och kompletteras inom SIDA, så att information om fältverksamheten kan erhållas snabbt och exakt. Sålunda insatser som budgeteras bör om möjligt kontrolleras på vad beträffande medelåförbrukningen som beträffande insatsernas resultat. Rutinerna för materialets delgivning och för arkivering bör även särskilt uppmärksammas.

På några punkter av den inbyggda värderingen kan konkreta förslag till ändringar anges. Sålunda torde insatsförteckningen böra kompletteras med ytterligare sakmaterial ur fältrapporterna i syfte att ge en klarare bild av resultatläget. Vidare bör fältpersonalens budgetkontrollhandlingar omarbetas. För närvarande redovisas det fysiska utfallet och dess avvikelser från de budgeterade målen i ett formulär. I ett annat formulär redovisas budgeterade belopp och de verkliga kostnaderna jämte avvikelserna emellan. Om samtliga dessa uppgifter lämnades i ett formulär skulle personalen på platsen få en mera översiktlig bild av läget.

Vad den speciella resultatvärderingen därefter angår har granskningen utvisat att den delar sig ojämnt på ämnesområden.

Vissa viktiga typer av insatser bl.a. avseende vatten och kraftförsörjning samt bostäder har blivit föremål för denna typ av kontroll endast i enstaka fall. SIDA har framhållit att effekten av projekt ofta i tillräcklig utsträckning kan bedömas med hjälp av den inbyggda värderingens rapporter. Det kan sättas ifråga om denna uppfattning vinner stöd av erfarenheterna från resultatvärderingar på andra håll inom statoförvaltningen. Dyliga insatser torde utgöra lämpliga objekt för speciella värderingar. En enkel sammanfattning i fysiska termer av uppnådda mål och en redovisning av vunna erfarenheter kan vara av stor betydelse för planering och förverkligande av framtida program och projekt.

De speciella värderingarna är utformade på mycket olika sätt. Flera av dem utgörs av omfattande avhandlingar av vetenskaplig karaktär och med utförlig redovisning av undersökningsmetoder och utfallet av enkäter m.m. Sådana redovisningar kan vara synnerligen förtjänstfulla men är givetvis svårtillgängliga, och risken finns att de inte blir tillräckligt studerade och beaktade. Det är önskvärt att SIDA utarbetar ett system för sammanfattning av sådana speciella resultatvärderingar och för information om innehållet.

Till den nu lämnade redovisningen för granskningen må fogas två synpunkter av allmänt innehåll, gällande såväl den inbyggda som den speciella värderingen.

I enlighet med statsmakternas intentioner räknar SIDA till målen för biståndsinsatserna även miljövården. Vid arbetet med att åstadkomma ekonomiska och sociala förbättringar skall sålunda, jämte annat, de ekologiska effekterna beaktas. Flera av de biståndsinsatser som företas i utvecklingsländerna, särskilt de som avser jordbruk, skogsbruk, boskapsskötsel och vattenförsörjning, är av sådan karaktär att de kan medföra ekologiska effekter. Det kan därför sättas i fråga om inte det totala utbytet av åtgärder i välståndsskapande syfte i vissa fall kan bli negativt. Erfarenheterna av revisorernas besök i två av dessa länder har gett det intrycket, att dessa frågor ännu är långt ifrån lösta och att även de svenska biståndsinsatserna är förenade med osäkerhetsmoment av angiven karaktär. Det är synnerligen angeläget att dessa problem studeras i samband med biståndsarbetet. De måste därför noggrant uppmärksammas vid resultatvärderingen.

Den svenska utvecklingshjälpen utformas i hög grad på grundval av mottagarländernas behov, önskemål och prioriteringar. Ett utmärkande drag i den aktuella biståndspolitikerna är att insatserna planeras i nära samarbete med vederbörande mottagarland och att dettas administration i största möjliga utsträckning genomför de beslutade åtgärderna. Principen fullföljs så långt att även resultatvärderingen anses ankomma på mottagaren. Jämsides med denna utveckling kan iakttagas en tendens att lägga mindre vikt vid resultatvärderingsfrågorna eller att rent av förbise dem. I vissa samarbetsavtal tas de över huvud taget inte upp till behandling.

Det må framhållas att denna utveckling inte kan anses önskvärd. Det är en godtagen princip i biståndsverksamheten att resultatvärderingen - såväl det löpande arbetet som metodproblemen - utförs i samarbete med mottagarländerna och successivt överflyttas till dem, men det måste hävdas som bestämda svenska krav att resultatvärdering kommer till stånd, att den utförs enligt uppdragna riktlinjer och att SIDA medverkar i sådan omfattning att vårt land behåller tillräcklig insyn

i biståndsmedlens användning. Det kan strykas under att en effektiv resultatvärdering har till syfte att skapa garantier för att medlen och åtgärderna kommer till största möjliga nytta och därför i sista hand är ett väsentligt intresse för mottagarlandet.

Diagram 1

DAC-ländernas offentliga bistånd 1971 i procent av BNP

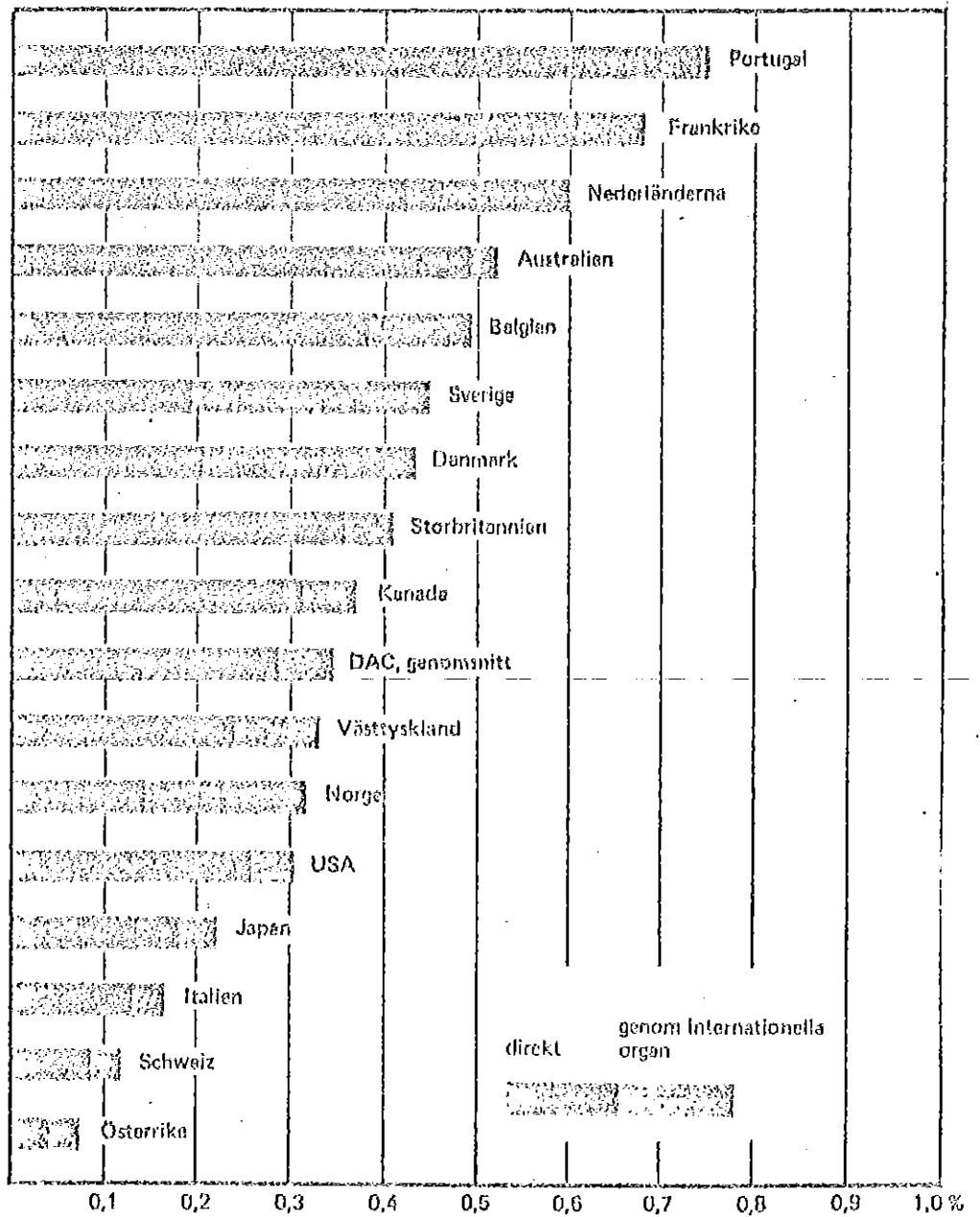


Diagram 2

Sveriges väg mot enprocentmålet

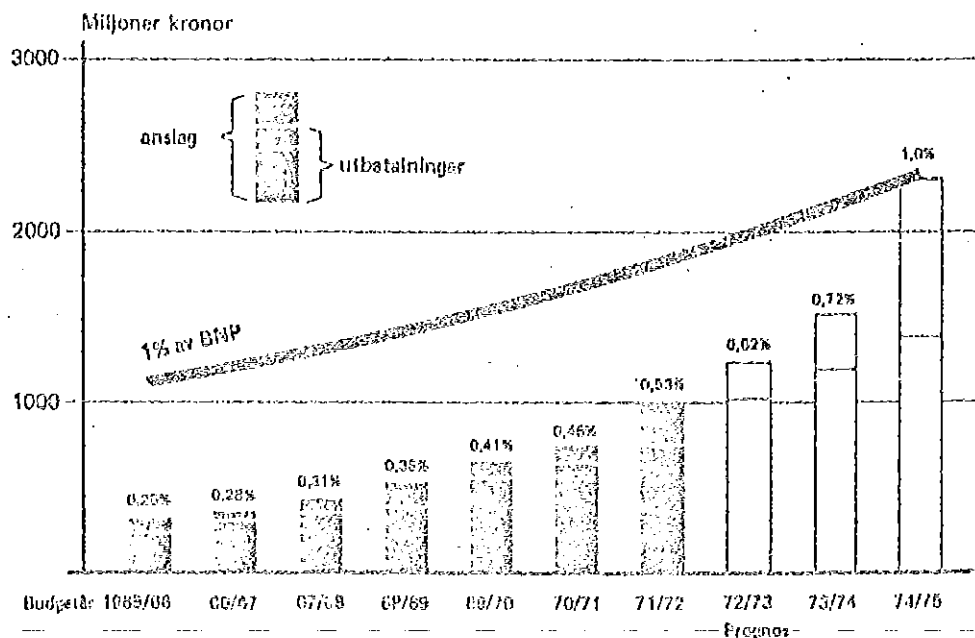
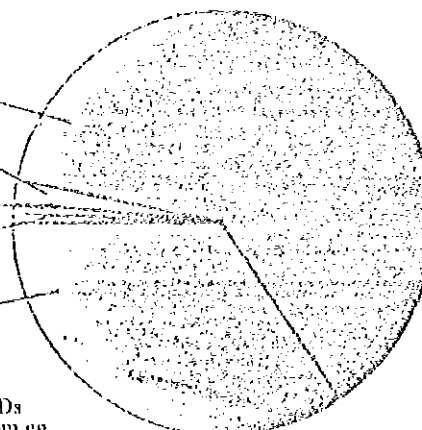


Diagram 3

Svenskt statligt bistånd 1973/74 (förslag)

miljoner kronor

Bistånd genom SIDA	975
SIDA:s administration	27
Rekrytering och utbildning av fältpersonal	11
Information	11
Bistånd genom internationella organisationer	539*
<b>Totalt</b>	<b>1 563</b>



\*Summan inbegriper också kostnaderna för UDA:s u-avdelning och baserar sig på antagandet om en 25-procentig ökning av det totala biståndsanslaget.



Tabell 3

Bistånd genom SIDA till programländer<sup>1)</sup>, fördelning på länder  
(mkr)

Bistånd genom SIDA, fördelning på länder m m (mkr) <sup>2)</sup>				
	Anslag 1972/73	Förslag 1973/74	Ökning i mkr	Del av totalt bistånd gm SIDA
Indien	112	125	13	12,8 %
Tanzania	90	120	30	12,3 %
DRV	90	100	10	10,2 %
Bangladesh	70	70	-	7,2 %
Kenya	50	60	10	6,1 %
Cuba	20	35	15	3,6 %
Tunisien	25	35	10	3,6 %
Etiopien	33	33	0	3,4 %
Chile	25	30	5	3,1 %
Botswana	15	20	5	2,1 %
Zambia	15	20	5	2,1 %
Övriga länder	36	64	28	6,6 %
Biståndskontor	11	13	2	1,3 %
Katastrofhjälp		100		10,2 %
Övrigt (icke länderfördelade insatser, befrielseförelser, bidrag till enskilda organisationer m m)	153	150		15,4 %
totalt	745	975		100 %

- 1) Programländer: i huvudsak de största mottagarna av svenskt bistånd, för närvarande elva enligt tabellen ovan.
- 2) Såsom anmärkts i det föregående lämnas vid sidan av de offentliga insatserna betydande bidrag på privat väg. Enligt den internationella statistiken (DAC) uppgick dessa tillskott år 1971 till sammanlagt 434 milj. kronor. Av sagda belopp kom 122 milj. kronor från enskilda organisationer. Återstoden eller 312 milj. kronor torde ha avsett enskilda företags investeringar m.m. samt bidrag av annan natur. - En bild av de enskilda organisationernas bidragsverksamhet kan erhållas även genom en speciell undersökning, utförd på uppdrag av SIDA och avseende år 1972. Där redovisas de nämnda organisationernas nettobidrag (ä.v.s. exklusive belopp som erhållits från SIDA) i form av pengar och varor med 132 milj. kronor och i form av tekniskt bistånd med 46 milj. kronor. Av dessa belopp kom 63,7 milj. kronor från organisationer med huvudsakligen humanitärt syfte (28 st.) och 56, milj. kronor från religiösa organisationer (27 st.). Även fackliga organisationer och vissa andra hade deltagit i verksamheten. - Även dessa organisationer kan förutsättas bedriva en viss resultatvärdering. Omfattningen och utformningen därav har emellertid inte behandlats i föreliggande promemoria.
- 3) Biståndet till Bangladesh under budgetåret 1972/73 avser huvudsakligen katastrofhjälp medan det föreslagna beloppet för budgetåret 1973/74 avser insatser av mera långsiktig art. Till detta belopp kommer insatser som tidigare bokförts på Pakistan.

Tabell 4

Bistånd genom SIDA till programländer, sektorfördelat  
(mlkr)

					summa utbet	
	t o m 68/69	69/70	70/71	71/72	t o m 71/72	anslag 72/73
Bangladesh 1)						
Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	13,5	3,3	1,9	0,5	19,2	—
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	16,7	21,5	22,3	9,0	69,5	—
Undervisning	18,7	1,3	2,8	0,1	22,9	—
Humanitärt bistånd	—	—	2,5	38,6	41,1	—
Industri	0,6	0,3	0,2	25,0	26,1	—
Återuppbyggnad	—	—	—	—	—	70,0
totalt	49,5	26,4	29,7	73,2	178,8	70,0
Botswana						
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	0,1	0,2	0,7	—	1,0	1,4
Undervisning	4,1	0,3	1,4	1,2	7,5	4,7
Förvaltning	—	—	—	—	—	1,2
Vatten- och kraftförsörj- ning m m	0,5	—	1,0	1,9	3,4	3,0
Industri	—	—	—	0,3	0,3	5,0
totalt	5,2	0,5	3,1	3,4	12,2	15,0
Chile						
Humanitärt bistånd	—	—	—	1,6	1,6	—
Industri	—	—	—	—	—	25,0
totalt	—	—	—	1,6	1,6	25,0
Cuba						
Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	—	—	1,0	—	1,0	14,0
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	—	—	0,2	—	0,2	2,0
Undervisning	—	0,05	1,2	3,6	4,8	3,0
Industri	—	0,1	0,2	0,7	1,0	1,0
totalt	—	0,1	2,6	4,3	7,0	20,0

1) Staten Bangladesh utropades i början av år 1972. Biståndet dessförinnan gäller det forna Östpakistan.

	<i>inom</i>				<i>summa utbet</i>	
	<i>68/69</i>	<i>69/70</i>	<i>70/71</i>	<i>71/72</i>	<i>inom</i> <i>71/72</i>	<i>anslag</i> <i>72/73</i>
<b>Demokratiska Republiken Vietnam</b>						
Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	--	--	--	2,2	2,2	5,0
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	--	--	0,3	0,7	1,0	--
Humanitärt bistånd	2,3	17,0	27,5	27,6	74,4	85,0
<b>totalt</b>	<b>2,3</b>	<b>17,0</b>	<b>27,8</b>	<b>30,5</b>	<b>77,6</b>	<b>90,0</b>
<b>Etiopien</b>						
Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	26,3	8,7	6,7	6,3	48,0	7,2
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	18,9	6,7	8,9	13,0	47,5	12,1
Undervisning	41,5	12,3	10,9	13,5	78,2	2,5
Förvaltningsbistånd	0,6	0,4	0,4	0,3	1,7	0,1
Humanitärt bistånd	--	--	0,2	--	0,2	--
Vatten- och kraftförsörjning m m	5,8	10,2	7,4	--	23,4	--
Industri	--	5,0	2,3	0,4	7,7	12,1
<b>totalt</b>	<b>93,1</b>	<b>43,3</b>	<b>36,8</b>	<b>33,5</b>	<b>206,7</b>	<b>33,0</b>
<b>Indien</b>						
Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	6,4	5,7	2,7	1,4	16,2	13,4
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	33,7	12,3	12,6	0,1	58,7	10,6
Undervisning	29,8	0,3	0,4	6,5	37,0	2,0
Humanitärt bistånd	--	0,1	10,5	35,4	46,0	--
Industri	13,1	19,5	54,8	26,3	113,7	85,3
<b>totalt</b>	<b>83,0</b>	<b>37,9</b>	<b>81,0</b>	<b>69,7</b>	<b>271,6</b>	<b>112,0</b>

	t o m				samma utbet	
	68/69	69/70	70/71	71/72	t o m 71/72	anslag 72/73
<b>Kenya</b>						
Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	0,04	0,2	1,4	0,9	2,5	0,5
Landsbyggsutveckling och livsmedelsförsörjning	17,7	6,4	9,0	5,4	38,5	9,8
Undervisning	20,1	6,5	6,3	6,9	39,9	10,8
Förvaltningsbistånd	0,1	0,1	0,2	0,6	1,0	0,7
Vatten- och kraftför- sörjning m m	0,2	2,2	2,0	10,6	15,0	19,7
Industri	—	—	—	0,4	0,4	5,0
totalt	38,1	15,4	18,9	24,8	97,3	50,0
<b>Tanzania</b>						
Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	1,6	0,2	0,3	0,3	2,4	0,3
Landsbyggsutveckling och livsmedelsförsörjning	2,6	5,8	4,2	12,3	24,9	19,5
Undervisning	30,2	3,1	4,7	12,7	50,7	10,7
Förvaltningsbistånd	3,9	1,7	1,8	2,0	9,4	2,7
Vatten- och kraftför- sörjning m m	36,1	32,9	36,0	37,3	142,3	19,5
Industri	0,5	1,1	4,9	3,2	9,7	29,0
totalt	74,9	44,8	51,9	67,8	239,4	90,0

	t o m				summa utbet	
	68/69	69/70	70/71	71/72	t o m 71/72	anslag 72/73
<b>Tunisien</b>						
Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	3,6	1,0	1,5	3,7	9,8	1,4
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	0,5	0,04	0,9	2,7	4,1	5,5
Undervisning	7,7	8,9	8,8	4,1	29,5	14,5
Förvaltningsbistånd	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3
Humanitärt bistånd	--	0,5	--	1,6	2,2	--
Vatten- och kraftför- sörjning m m	5,8	7,6	7,9	0,3	21,6	1,7
Industri	4,8	4,9	0,4	5,1	15,1	3,5
<b>totalt</b>	<b>22,5</b>	<b>23,0</b>	<b>19,6</b>	<b>17,6</b>	<b>82,7</b>	<b>25,0</b>

**Zambia**

Hälsa- och sjukvård inkl familjeplanering	--	--	0,1	0,3	0,4	1,9
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	3,4	2,3	3,2	3,2	12,1	7,9
Undervisning	0,5	0,07	0,04	0,04	0,7	0,3
Förvaltningsbistånd	--	--	0,5	0,1	0,6	0,5
Vatten- och kraftför- sörjning m m	--	--	--	1,4	1,4	4,1
Industri	--	--	--	0,2	0,2	0,2
<b>totalt</b>	<b>3,9</b>	<b>2,3</b>	<b>3,9</b>	<b>5,2</b>	<b>15,4</b>	<b>15,0</b>

Tabell 5

Bistånd genom SIDA till övriga länder, länderfördelat, nettoutgifter (mkr)

	Summa utbetal t.o.m. 71/72
1 Afghanistan	11.9
2 Brasilien	20.6
3 Ceylon (Sri Lanka)	17.6
4 Latinamerika (exklusive Chile och Peru)	1.7
5 Lesotho	5.0
6 Liberia	11.8
7 Malaysia	3.9
8 Peru	6.6
9 Sudan	40.8
10 Swaziland	6.6
11 Sydkorea	15.1
12 Turkiet	34.2
13 Uganda	1.4
14 Östafrikanska gemenskapen	6.7
	183.9
15 Länderfördelat bistånd, ej specificerat i verksamhetsberättelsen	42.9
<b>Totalt</b>	<b>226.8</b>

Tabell 6

Bistånd genom SIDA till övriga länder, sektorfördelat, nettoutgifter (mkr)

	t.o.m.				Summa utbetal t.o.m.
	68/69	69/70	70/71	71/72	71/72
Hälsa- och sjukvård inkl. familjeplanering	18.1	4.8	6.4	3.6	32.9
Landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning	7.4	4.7	6.9	20.9	39.9
Undervisning	19.9	5.9	4.0	6.2	36.0
Förvaltningsbistånd	1.2	0.0	1.9	1.9	5.0
Humanitärt bistånd	13.9	5.4	8.0	1.6	28.9
Vatten- och kraftförsörjning m.m.	50.0	0.5	13.2	11.9	75.6
Industri	0.0	0.3	6.7	2.9	9.9
<b>Totalt</b>	<b>110.5</b>	<b>21.6</b>	<b>47.1</b>	<b>49.0</b>	<b>228.2</b>

Anmärkning:

De kumulativa summabeloppen i tabell 3 och tabell 4 för biståndet till övriga länder, 227 å 228 milj. kronor, överensstämmer inte med viss annan statistik inom SIDA rörande dessa länder. Detta beror på att i denna senare statistik har medtagits Pakistan, som tidigare var ett programland. Det kumulativa biståndsbeloppet till Pakistan uppgick till 110,1 milj. kronor t.o.m. budgetåret 1971/72.