

L.W.

# Riksrevisionsverket

1991 Effektivitet i Statens Regering



FÖRVALTNINGSREVISION  
MULTIBIBISTÅNDET

Gemensamt ärende SIDA - RRV

Gemensamt ärende för styrelsen för internationell utveckling (SIDA) och riksrevisionsverket (RRV) i anledning av företagen förvaltningsrevision avseende det svenska multibibiståndet.

Riksrevisionsverket har som ett led i sin förvaltningsrevision genomfört en granskning av det SIDA-delegerade biståndet genom internationella fackorgan (multibibiståndet). Bakgrund till projektet, arbetsformer, slutsatser och rekommendationer i syfte att effektivisera samarbetet med fackorganen redovisas nedan.

De här intagna förslagen till åtgärdsprogram har tidigare utvecklats i en arbetspromemoria som har diskuterats med den kontaktgrupp som etablerats mellan SIDA och RRV.

## 1. SAMMANFATTNING AV RRVs GRANSKNING

### 1.1 Bakgrund

De planerade ökningarna av biståndsanslagen under de närmaste åren kommer att kraftigt öka anspråken på SIDA:s kapacitet. Det finns flera sätt att lösa dessa kapacitetsproblem. Möjligheterna till utkontrakteringar via multibikanalen kan vara ett sätt.

Multibibiståndet utgör en stor och växande del av det totala biståndet. Som ett led i sin förvaltningsrevision har RRV granskat hur SIDA utnyttjar denna biståndskanal.

### 1.2 Syfte

RRV har granskat det svenska multibibiståndet genom analys av SIDA:s planerings- och beslutssystem avseende multibibiståndet i syfte att undersöka möjligheterna att vidta effektivitetsbefrämjande åtgärder.

### 1.3 Genomförande

Revisionen har genomförts i form av genomgång av dokumentation och intervjuer med företrädare för SIDA och vissa fackorgan (FAO, ILO, ITC och UNESCO). Härvid har RRV biträtts av en konsult, docent Göran Nyberg, Lund.

Granskningen har utgått från SIDA:s bistånd genom fyra FN-organ, FAO, ILO, ITC och UNESCO. Dessa organ utgör de största mottagarna av det länderdestinerade gåvobiståndet genom internationella organisationer, och granskningen har där omfattat såväl det länderdestinerade som det icke-länderdestinerade biståndet. Avsikten har varit att genom detta urval kunna göra iakttagelser som resulterar i rekommendationer av generell betydelse för multibibiståndet.

#### 1.4 Sammanfattande synpunkter

Granskningen har lett till vissa synpunkter på handläggningen av multibibiståndet på administrativ nivå. Dessa förslag kan efter sitt syfte indelas i två kategorier:

- a) kapacitetsökande
- b) kvalitetshöjande

På grund av att multibibiståndet inom SIDA i hög grad handlägges på samma sätt som det bilaterala biståndet, är dessa förslag inte multibispecifika utan torde i betydande grad även vara tillämpliga på det bilaterala biståndet.

##### 1.4.1 Kapacitetsökande förslag

*Refererar till arbetsgruppen?*

Vid granskningen av de motiv som brukar anföras som stöd för multibiformen, nämligen kapacitetsmotivet, utbildningsmotivet och påverkansmotivet, framkom att multibibiståndet kan väntas ge ett tillskott till SIDA:s kapacitet. Multibiformen befanns också erbjuda möjligheter att låta SIDA:s personal tillgodogöra sig den kunskaps- och erfarenhetsmassa som fackorganen representerar i tekniska och länderspecifika frågor. Det konstaterades vidare att multibibiståndet öppnar vissa möjligheter till påverkan på fackorganen främst i biståndsadministrativa frågor, t ex metoder för projektförberedelse och resultatvärdering.

Det har vidare konstaterats att "den nya policyn" (dvs det SIDA-dokument som från våren 1972 legat till grund för det fortsatta samarbetet i gemensamma projekt) innebär flera viktiga biståndsadministrativa förbättringar. Detta gäller dels kravet på multibiinsatsernas förankring i mottagarlandets egen planering, dels begränsningen av ländervalet till programländerna. Vikten av en viss flexibilitet i tolkningen av länderbegränsningen påpekas emellertid också, så att multibiformens fördelar vid utvecklingssamarbete med nya länder (det s k "spjutspetsargumentet") inte går förlorade.

Två viktiga faktorer talar för att det bör vara möjligt att nå betydande kapacitetsbesparingar i multibisamarbetet genom att låta samarbetet med övriga fackorgan närma sig ITC-modellen. För det första uppger sig flera av fackorganen för närvarande sakna tillräckligt klara direktiv från SIDA för sitt

arbete på multibiinsatserna. Detta gäller såväl i fråga om vilka typer av projekt SIDA kan tänka sig att stödja (länderval, ämnesområde etc) som detaljer i planeringsarbetet, t ex specifikation av önskad tilläggsinformation. För det andra råder det knappast någon tvekan om fackorganens beredvillighet att beakta önskemål från SIDA. Från fackorganens synpunkt är SIDA i egenskap av stor multibifinansiär (bistandsformen domineras av de nordiska länderna) en mycket intressant samarbetspartner, och har därför en stark förhandlingsposition gentemot dessa. Det finns därför ett gynnsamt utgångsläge för en kapacitetsbesparande delegering av arbetsuppgifter till fackorganen, möjliggjort genom noggranna och strikt upprätthållna direktiv.

De förslag som syftar till ökning av SIDA:s kapacitet gäller samarbetet mellan SIDA och fackorganen och kan sammanfattas enligt följande.

Mellan SIDA och ITC har ett samarbete utvecklats som innebär en långt driven delegering av SIDA:s beredningsarbete. Enligt RRVs mening bör SIDA eftersträva att höja delegeringsgraden i samarbete med bl a FAO, ILO och UNESCO i riktning mot vad som tillämpas med ITC. Detta bör ske genom att nu existerande ramavtal kompletteras med skriftliga detaljdirektiv rörande t ex utformningen av idé- och insatspromemorior, information som önskas framtagna etc. Viktiga steg i denna riktning har redan tagits. Det är emellertid viktigt att man nu också vidtar de åtgärder som krävs för att dessa dokument skall fungera som effektiva instruktioner för fackorganens insatsförelser.

I samarbetet med ITC bör man försöksvis övergå till arbetsplaner av längre varaktighet, t ex 3-års eller annan tidsrymd som svarar mot de reella planeringsbehoven.

SIDA bör undersöka möjligheterna att finna ändamålsenligare former för ersättning för fackorganens tjänster, varvid åtminstone projektförberedelser bör arvoderas på annat sätt än genom procentuella pålägg på projektkostnaden. Detta är särskilt angeläget om man ökar fackorganens engagemang i appraisalarbetet liksom om den nya multibipolicyn lägges till grund för andra samarbetsformer än de nuvarande.

Som underlag för sådana undersökningar och för sin allmänna långsiktsplanering av multibibiståndet bör SIDA utföra kostnadsanalyser som skall utvisa vid vilka priser det är lönsamt för SIDA att köpa fackorganens tjänster - med andra ord var break-even-linjen går.

#### 1.4.2 Kvalitetshöjande förslag

De kvalitetshöjande förslagen gäller insatsproduktionen och kan kort sammanfattas på följande sätt.

#### 1.4.2.1 Insatsförberedelserna

Metodhandboken bör vidareutvecklas genom att kraven på beslutsunderlagen preciseras ytterligare. Främst gäller detta ifråga om efterfrågebedömningar (för projekt som syftar till att öka tillgången på något), kapacitetsbedömningar (för projekt som syftar till att öka efterfrågan på något) samt känslighetsanalyser. Metoder för detta finns redan vetenskapligt utvecklade och det är närmast en fråga om att välja lämplig ambitionsnivå för insatsberedningen.

Ett utbildningsprogram i appraisalteknik föreslås för direktionsmedlemmar och handläggande personal vid sektor- och länderbyråer (och på längre sikt också för mottagarländers planeringspersonal och personal vid biståndskontoren). Det bör beakta tankegångarna i Metodhandboken, som emellertid måste kompletteras och konkretiseras på vissa punkter enligt ovan. På kort sikt kan en striktare appraisalteknik väntas leda till att en större andel insatsförslag avslås i direktionen. Sektorbyråerna och fackorganen kan emellertid väntas mycket snart anpassa sig till de nya kraven, och vad som då eventuellt förloras i kvantitet genom att anspråken ökar på insatsförberedelserna, bör vinnas i bättre kvalitet på de antagna insatserna.

Granskningens omfattning och ambitionsnivå måste givetvis avvägas mot storleksordningen hos det beslut, som skall baseras på granskningsresultatet. Den ymniga förekomsten av flaskhalsar i u-landsekonomierna är ett huvudskäl till att u-landsprojekt måste granskas noggrannare än i-landsprojekt. För efterfrågeökande projekt kan det räcka med en enkel kontroll av att producenterna har kapacitet och resurser att öka sin produktion i takt med efterfrågan. Tillgångsökande projekt kan däremot ibland kräva ingående analyser av marknader för produkter, sysselsättningsmöjligheter för arbetskraft, etc. Man bör därför ha viss flexibilitet i de regler man ställer upp för de olika sektorbyråernas insatsförberedelser.

För att försäkra sig om en i bästa mening kritisk granskning av projektförslagen bör SIDA förstärka granskningen av idé- och insatspromemorior inför direktionens behandling. Denna uppgift skall fortfarande ligga på insatsgrupperna, men synes, utifrån det material som granskats, inte ha fullgjorts i tillfredsställande utsträckning. Ett sätt att få en förbättring till stånd skulle kunna vara att direktionen ställer högre krav än hittills på insatspromemorierna beträffande appraisalinnehåll. Bl a skulle insatsPM kunna innehålla ett avsnitt där utredningsbyrån yttrade sig över rimligheten i de bedömningar och analyser som promemorian innehåller. Det utmynnar i att promemoriens rekommenderade förslag tillstyrkes eller avstyrkes. Promemorior som inte strikt följer Metodhandboken skall i konsekvens härmed returneras till vederbörande sektorbyrå. Som ett fristående komplement till ovan-

av appraisal, varvid man analyserar förväntade nyttor och kostnader, resultatvärdering, varvid man följer upp att de verkliga nyttorna och kostnaderna motsvarar förväntningarna, och förnyad appraisal, varvid förlängning övervägs i ljuset av hur väl verklige nyttor och kostnader stämde med de beräknade under första fasen.

Har man väl utvecklat en tillfredsställande appraisalmekanism (som även förutsättes omfatta framställningar om förlängning) blir det alltså främst ett problem om vilken information man producerar under projektets första fas. Följande principer föreslås.

Varje framställning om fortsatt stöd bör innehålla en kvalificerad analys av resultaten av verksamheten ditintills, i första hand för projektet som helhet och i andra hand, i den mån detta är möjligt, för den svenska insatsen.

Utvecklingen av resultatvärderingssystem bör syfta till att låta dessa system vara huvudkällan för sådan information.

Intill dess metodutvecklingen på resultatvärderingsområdet hunnit längre bör nuvarande system med "mid-term reviews", "evaluation missions" etc användas för informationsframtagningen.

Sammanfattningsvis kan granskningen sägas ha lett fram till följande slutsatser beträffande det svenska multibibiståndet

- att det finns ett utrymme för kvalitetsförbättringar på administrativ nivå, både med avseende på insatsförberedelser och insatsgenomförande;

- att jämfört med bilateralt bistånd betydande kapacitetsbesparingar vid SIDA:s huvudkontor redan uppnås i genomförandefasen och bör kunna åstadkommas i förberedelsefasen, framför allt genom en längre driven delegering av arbetsuppgifter till fackorganen;

- att "den nya policyn" synes ge bättre följsamhet till de svenska biståndspolitiska målen på viktiga punkter;

- samt att de administrativa frågorna kring multibibiståndet kan ha vissa konsekvenser på val av biståndskanal som det kan finnas skäl att beakta.

Under förutsättning att lämpliga kvalitetsförbättrande åtgärder genomförs, däribland de som den nya policyn innebär, erbjuder multibiformen SIDA en möjlighet att ställa en kombination av kunnande till mottagarländernas förfogande, som varken de eller SIDA eljest skulle kunna mobilisera, under former som garanterar full följsamhet till den svenska synen på utvecklingssamarbetet.

## 2. ÅTGÄRDSPROGRAM

Utan att ha tagit ställning i detalj delar SIDA i stort de synpunkter som framkommit i den ovan refererade granskningen. SIDA och RRV har mot den bakgrunden överenskommit om följande åtgärder.

1. SIDA eftersträvar att vidta åtgärder för att höja delegeringsgraden i samarbetet med FAO, ILO och UNESCO i riktning mot vad som nu tillämpas med ITC.

2. SIDA analyserar sina kostnader för förvaltning av multibiståndet och det bilaterala biståndet. Ett syfte härmed skulle vara att få underlag för avgörande dels om (från administrativ synpunkt) lämplig omfattning av utkontrakteringen till fackorganen, dels om formerna för ersättning för fackorganens tjänster.

3. Direktionen avser i sin granskning av insatsgruppernas arbete ställa högre krav på insatsförslagen i syfte att avgöra huruvida de utgör bästa möjliga lösning på mottagarlandets problem.

4. Möjligheterna undersöks att inleda ett utbildningsprogram i appraisalmethodik.

5. Åtgärder vidtages för att på sikt utveckla Metodhandboken genom ytterligare preciseringar av kraven på beslutsunderlagen.

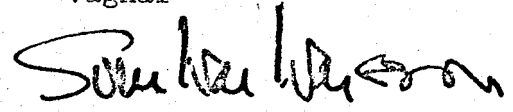
6. Arbetet på att utveckla metoder för systematisk resultatvärdering fortsättes och utvidgas.

7. Framställningar om fortsatt stöd till ett projekt bör innehålla en kvalificerad analys av resultatet av verksamheten ditintills, främst baserad på information från den inbyggda resultatvärderingen.

På SIDAs vägnar  
För generaldirektören:

  
Anders Forsse

På riksrevisionsverkets  
vägnar

  
Sven Ivar Ivarsson