



EFFEKTIVITETEN I FÖRVALTNINGEN AV SVENSKT UTVECKLINGSBISTÅND

INNEHÅLL		Sida
0	SAMMANFATTNING	0
1	Granskningens bakgrund, syfte och inriktning	1
2	Biståndspolitiska mål och riktlinjer fastlagda av riksdagen	2
3	Regeringens styrning av biståndet	6
3.1	Bemyndiganden enligt regleringsbrevet	6
3.2	Målanvisningar och instruktioner	8
3.3	Biståndshandläggning inom regeringskansliet	9
3.4	UDs samordning av olika biståndsprogram	11
3.5	UDs rutiner för kontroll och uppföljning av SIDA-biståndet	11
3.6	UDs utvärderings- och utvecklingsarbete	12
4	SIDAs genomförande av biståndet	13
4.1	Formulering av verksamhetsmål	13
4.2	SIDAs interna rutiner för verksamheten	14
4.3	Samverkan mellan SIDA och andra myndigheter och organisationer	15
4.4	Resursplanering inom SIDA	16
4.5	Uppföljning och utvärdering	21
5	Identifiering av vissa problemområden	22
6	Mål- och regelstrukturen	23
7	Rollfördelningen i planeringen och genomförandet av biståndet	27
7.1	Rollfördelningen mellan SIDA och UD	27
7.2	Rollfördelningen mellan SIDA och mottagarländerna	30
7.3	Rollfördelningen mellan SIDA och enskilda organisationer	32
7.4	Rollfördelningen inom SIDA	32
8	Samordningsfrågor	35
9	Planeringen av resurser för administration av biståndsanslaget	36
9.1	Överföringar från sakanslagen till administrationen	36
9.2	Sambandet mellan biståndsvolym och personalbehov	39
9.3	Fördelningen av personal mellan SIDA-S och biståndskontoren	40
9.4	Personälrligheten	42
10	Utvärderingsverksamheten	43
11	Sammanfattande överväganden och förslag	45

i SIDA:s styrelse är stort och revisorerna anser att frågan om den parlamentariska representationen i statliga myndigheters styrelser bör utredas närmare.

Granskningen av SIDA:s användning av s.k. närkonsulter har visat att dessa, i strid med fattade riksdagsbeslut och uttalanden från regeringen, i viss utsträckning utför arbetsuppgifter av myndighetskaraktär. I några fall är dessutom deras arbetsvillkor sådana att det kan ifrågasättas om SIDA går fri från arbetsgivaransvar. Revisorerna förutsätter att utnyttjandet av närkonsulter på uppgifter av myndighetskaraktär upphör och att SIDA tillser att konsulternas arbetsvillkor utformas så att tveksamheter rörande SIDA:s arbetsgivaransvar inte kan uppstå.

1 Granskningens bakgrund, syfte och inriktning

Det övergripande målet för svenskt utvecklingssamarbete - att höja de fattiga folkens levnadsnivå - har legat fast i snart trettio år. Sätten att försöka uppnå detta mål har varierat liksom resursinsatserna och organisationen av biståndet.

Inom ramen för det övergripande målet har fem delmål preciserats för det svenska biståndet. Särskilda mål har också fastslagits för hur stora resurser som ska avsättas för internationellt utvecklingssamarbete. "En-procentmålet" som angavs i allmänna termer redan 1962 kom senare att preciseras och tidsbestämmas för att uppnås första gången 1975/76. SIDA inrättades 1965 för att sköta det bilaterala biståndet men kom i praktiken att få ett betydande ansvar även för det multilaterala biståndet och för samordningen av biståndsplaneringen. I och med tillkomsten av utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete 1970 kunde SIDA:s verksamhet i högre grad koncentreras på bilateralt bistånd samtidigt som förutsättningarna för effektivare beredning och samordning inom regeringskansliet förbättrades.

År 1975 skapades tre nya biståndsorgan. Nämligen SAREC (beredningen för u-landsforskning), BITS (beredningen för tekniskt-ekonomiskt samarbete) och IMPOD (importkontoret för u-landsprodukter). De två förstnämnda ombildades 1979 till självständiga myndigheter under utrikesdepartementet. Ytterligare ett biståndsorgan Swedfund (fonden för industriellt samarbete med u-länder) tillkom år 1978.

Såväl biståndets inriktning som dess organisation är ständigt föremål för omprövningar och politiska diskussioner. Bl.a. har riksdagen på förslag av regeringen fattat beslut om inrättande av en ny biståndsmyndighet för näringslivsinriktat bistånd som skulle bestå av nuvarande Swedfund, IMPOD och större delen av SIDA:s industribyrå (prop. 1990/91:100, bil. 5, UU 15). I två statliga utredningar har dessutom föreslagits att man bygger upp ett från biståndsmyndigheterna fristående sekretariat för utvärderingar av biståndsinsatser.

Utredningsverksamheten rörande biståndsfrågor är omfattande både inom utrikesdepartementet och på SIDA. Även riksrevisionsverket (RRV) och riksdagens revisorer har vid olika tillfällen behandlat frågor som rör biståndsverksamheten. Bland de viktigare utredningar som avslutats under senare år kan nämnas översynen av det bilaterala utvecklingssamarbetets organisation (Ds UD 1984:1), översynen av de biståndspolitiska målen (SOU 1987:28), översynen av organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet (SOU 1990:17), översynen av effektivitetsfrågor i biståndet ("Bra beslut", Ds 1990:63), RRV-rapporten "Lär sig SIDA?" (Dnr 1986:858), studien av biståndsmyndigheternas arbetssätt (UD-rapport, maj 1988) samt ett antal SIDA-utredningar där man särskilt kan nämna närkonsultutredningen (1987), rollutredningen (1989) och svenskt bistånd till afrikanska länder i kris (1990).

Riksdagens revisorer granskade 1974 storleken och fördelningen av det svenska personalbiståndet och de stegrade administrativa kostnaderna (granskningspromemoria 5/1974). 1985 färdigställdes en rapport om lönesystemen för SIDA:s utlandsstationerade personal. 1988 presenterades en förstudie om administrationskostnaderna för och uppföljningen av det svenska internationella utvecklingssamarbetet. 1989 slutligen föreslog revisorerna i ett svar till utrikesutskottet att formerna för finansiering av SIDA:s kostnader för bedrivandet av biståndsverksamheten borde ses över.

Frågor som berör effektiviteten i det svenska biståndet och dess förvaltning får stor uppmärksamhet även i riksdagen där bl.a. de administrativa kapacitetsproblemen tagits upp vid ett flertal tillfällen.

Mot bakgrund av ovanstående och i enlighet med ett förslag från riksdagens utrikesutskott har riksdagens revisorer granskat effektiviteten i förvaltningen av svenskt utvecklingsbistånd. Granskningen är i allt väsentligt inriktad på SIDA. Den koncentreras till ett antal centrala problemområden som väljs ut utifrån en beskrivande analys av styrningen och genomförandet av svenskt utvecklingsbistånd och på grundval av vad som framkommit i olika utredningar rörande biståndet samt från den diskussion kring strategiska och organisatoriska frågor som förs inte minst inom SIDA.

2 Biståndspolitiska mål och riktlinjer fastlagda av riksdagen

Grunden för Sveriges internationella utvecklingsbistånd lades i början av 1960-talet då riksdagen ställde sig bakom de mål och åtgärder som regeringen föreslog i proposition 1962:100. Regeringens förslag baserades på slutsatserna från en beredning för internationella biståndsfrågor med företrädare för regeringen, riksdagen, folkrörelserna och näringslivet. Det offentliga biståndet hade dock inletts i liten skala redan före 1962. Främst genom Sveriges aktiva medverkan i att bygga upp FNs biståndsverksamhet under 1950-talet. Det första svenska bidraget till denna verksamhet, en halv miljon dollar, överlämnades 1950. Samtidigt ökade också de direkta kontakterna med utvecklingsländerna och 1954 undertecknades det första samarbetsavtalet mellan Sverige och Etiopien. 1960/61 uppgick det statliga svenska utvecklingsbiståndet till cirka 35 milj. kr. eller 0,06 % av bruttonationalprodukten.

I takt med att biståndsvolymen ökat har också den biståndspolitiska debatten i riksdagen intensifierats. Debatten och de beslut som fattas av riksdagen har i allt väsentligt ägnats åt tre frågeområden, nämligen målen för biståndet, formerna för biståndet och inriktningen av biståndet på olika länder och problem.

Målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå kompletterades 1978 med de fyra preciserade målen att biståndet ska bidra till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt en demokratisk samhällsutveckling. Dessa mål, som i och för sig fanns formulerade redan i propositionen 1962:100, kom att refereras till som de "fyra grundläggande målen för det svenska biståndet". 1988 tillkom ytterligare ett grundläggande biståndsmål - framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön. Vid olika tillfällen har det understrukits att dessa mål inte ska ses som alternativ utan som komplement till varandra inom ramen för det övergripande målet att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Detta utesluter dock inte att diskussionen ibland koncentreras till något enstaka mål och att prioriteringen mellan målen varierar.

Vid sidan av dessa mål formuleras ofta ytterligare mål som kan härledas från de grundläggande målen. Hit hör t.ex. målet att förbättra kvinnornas ställning. Ännu oftare görs preciseringar och uttalanden från riksdagens sida i avsikt att styra in biståndsinsatserna i bestämda riktningar som inte automatiskt följer av de grundläggande målformuleringarna. Som exempel kan här nämnas insatser för familjeplanering, kultur, bekämpning av alkoholmissbruk, AIDS-forskning, barnens rättigheter, de tropiska regnskogarna, flerpartisystem, m.m. I behandlingen av budgetpropositionen för budgetåret 1989/90 togs också ett antal strategiska mål som avses tjäna som underlag vid utformandet av utvecklingssamarbetet med programländerna i Afrika. Tillsammans beskriver dessa strategiska mål en utvecklingsstrategi med följande huvudlinjer: en utvecklingsfrämjande ekonomisk politik, bättre hushållning med naturresurserna, höjd social standard, rehabilitering av infrastrukturen samt institutionell kapacitetsförstärkning och kunskapsutveckling.

Formerna för biståndet har genomgått stora förändringar sedan början av 1960-talet. Ursprungligen utgick allt bistånd i form av projektbistånd. Nackdelarna med denna biståndsform ansågs bl.a. vara att mottagarländernas inflytande på biståndets inriktning blev begränsat samtidigt som riksdagens styrning till länder och regioner blev relativt svag. År 1968 beslutade därför riksdagen att tillåta även s.k. landprogrammering med tre-åriga planeringsperioder. Tanken var att landprogrammeringen skulle inrymma allt bistånd direkt till mottagarländerna. Modellen, som med vissa modifieringar gäller alltså, innebär att samarbetsavtal upprättas utifrån mottagarlandets behov och prioriteringar men med beaktande av de svenska biståndspolitiska målen och inom ramen för den kostnadsram som årligen fastställs av riksdagen. Även denna modell har dock vissa svaga sidor. Mottagarländernas planeringskapacitet är normalt mycket begränsad och deras prioriteringar ligger inte alltid i linje med de svenska biståndspolitiska målen. Det tar ofta lång tid att starta upp nya insatser, framför allt i länder som inte redan ingår i programlandskretsen. Under 1980-talet har landprogrammeringens andel av utvecklingssamarbetet genom SIDA minskat från

cirka 75 % budgetåret 1983/84 till nuvarande dryga 50 % . Andelsökningar har i stället noterats för bistånd genom enskilda organisationer, katastrofbistånd och humanitärt bistånd. Även den del av biståndet som inte faller under rubriken "utvecklingssamarbete genom SIDA" har ökat relativt snabbt under 1980-talet vilket lett till en minskning av SIDA:s andel av det svenska biståndet. "Utvecklingssamarbete genom SIDA" uppgår nu till endast lite drygt 50 % av biståndsanslaget och SIDA:s totala andel, inklusive förvaltningskostnader och andra biståndsprogram, uppgår till drygt 60 % . Biståndets fördelning på olika "huvudmän" framgår av tabell 1.

Tabell 1. Biståndet fördelat på "huvudmän".

Anvisade medel 1990/91, miljarder kronor

SIDA	8,1	62%
varav: landprogrammerat bistånd	3,7	
övr. "utv.samarb. genom SIDA"	3,1	
int.projekt, andra progr, adm.	1,3	
UD	3,4	26%
Övriga biståndsorgan	1,3	10%
varav: BITS	0,8	
SAREC	0,4	
Sandöskolan, m.m.	0,05	0%
Avräkningar	0,2	2%
	<hr/>	
	13,0	100%

De medel som faktiskt utbetalas under året kan avvika kraftigt från vad som anvisats. Om utbetalningarna blir mindre än vad som anvisats, vilket är det normala förhållandet, förs skillnaden över till nästkommande budgetår i form av utgående reservationer. Om utbetalningarna överstiger anvisade medel sker en minskning av utgående reservationer jämfört med föregående år. Totalt uppgår de utgående reservationerna till drygt 7,5 miljarder kronor¹. Reservationsmedlen är ojämnt fördelade mellan olika anslagsposter och kan inte utnyttjas för andra ändamål än de ursprungligen avsedda utan särskilt riksdagsbeslut. De största avvikelserna mellan anvisade och utbetalade medel noteras vanligtvis inom det multilaterala biståndet där också de ackumulerade reservationerna är störst.

Inriktningen av biståndet på olika länder styrdes till att börja med av de kontakter som byggts upp genom missionens och folkrörelsernas bistånd. De första programlän-

¹Statsbudgetens utfall 1989/90, RRV

terna Etiopien, Kenya, Tanzania, Indien, Tunisien och Pakistan (då inklusive nuvarande Bangladesh) kan alla i högre eller lägre grad hänföras till denna kategori. Valet av de länder som därefter tillkommit återspeglar tydligare politiska prioriteringar. Den svenska sydafrikapolitiken gjorde det naturligt att rikta svenskt bistånd till de mest utsatta länderna dvs Botswana, Lesotho, Swaziland och Zambia. Stödet till befrielsekampen i Angola, Moçambique, Guinea-Bissau, Kap Verde, Vietnam, Laos, Zimbabwe och Namibia ledde till att dessa länder upptogs i programlandskretsen när de uppnådde sin självständighet. Enstaka andra länder ingår också (Sri Lanka och Nicaragua) eller har ingått (Cuba och Chile). Pakistan, Tunisien och Swaziland har senare avvecklats som programländer.

Den del av SIDA-biståndet som inte ingår i landprogrammeringen återfinns under ett antal olika rubriker i SIDA:s budget. För var och en av dessa anslagsposter, för närvarande 13 till antalet, bestäms medelstillelningen av riksdagen som också tar ställning till de specifika mål som gäller för respektive anslagspost. Därefter beslutar regeringen eller SIDA om den slutliga fördelningen av insatserna mellan olika projekt och mottagarländer. Spridningen på länder och typer av insatser är mycket stor, t.o.m. större än för det landprogrammerade biståndet. De 18 programländerna eller de regioner de tillhör står som mottagare för drygt hälften av de medel som SIDA fördelar utanför landramarna. Programländernas starka ställning härvidlag beror dels på SIDA:s nära och i de flesta fall långvariga kontakter med dessa länder dels på att programländerna återfinns bland de fattigaste och i allmän mening mest hjälpbehövande länderna.

Valet av programländer är en av de frågor som diskuteras mest intensivt i den biståndspolitiska debatten. I centrum för debatten står bedömningar av de politiska förhållanden som råder i mottagarländerna och hur dessa förhåller sig till det svenska biståndsmålet att främja en demokratisk samhällsutveckling. Biståndet till Chile avbröts i samband med militärkuppen och biståndet till Etiopien har trappats ner på grund av regimens politik. Även smärre markeringar av missnöje med mottagarregeringarnas politik har gjorts vid flera tillfällen, t.ex. genom att frysa medelsramen på en viss nivå. Däremot har riksdagsdebatterna mera sällan handlat om hur det icke-landprogrammerade biståndet fördelas mellan olika mottagarländer trots att detta bistånd sammantaget väger lika tungt som programlandsbiståndet. Sålunda erhåller Uganda mera bistånd än många programländer, endast drygt 40 % av biståndet till Etiopien utgörs av landramsmedel och Moçambique erhåller årligen mer än 350 milj. kr. utöver landramen.

3 Regeringens styrning av biståndet

3.1. Bemyndiganden enligt regleringsbrevet

I regleringsbrevet lämnar regeringen närmare anvisningar för hur biståndsmedlen ska användas, vem som disponerar över medlen och i förekommande fall regler för hur beslutsprocessen ser ut. Totalt omfattar det av SIDA administrerade biståndet närmare femtio olika anslagsposter och delposter.

Det bistånd som administreras av SIDA återfinns i regleringsbrevet under anslagen C1 (bidrag till internationella biståndsprogram), C2 (utvecklingssamarbete genom SIDA) och C3 (andra biståndsprogram). Huvuddelen av det SIDA-administrerade biståndet faller helt naturligt under anslagsposten C2. SIDA:s förvaltningskostnader redovisas i anslagsposten C4 (styrelsen för internationell utveckling).

Under C1-anslaget har SIDA tre ansvarsområden: livsmedelsbistånd, bidrag till internationella familjeplaneringsfederationen och bidrag till internationella sjöfartsuniversitetet. SIDA:s roll i det internationella livsmedelsbiståndet består i att upphandla livsmedel i u-länder med exportproduktion eller i Sverige efter framställning från världslivsmedelsprogrammet (WFP), att efter samråd med utrikesdepartementet upphandla kompletterande utrustning till WFP-projekt samt att i enlighet med skriftväxling mellan WFP och utrikesdepartementet upphandla vete och vegetabilisk olja för att fullgöra Sveriges åtaganden inom IEFER (internationella katastroflagret för livsmedel). Bidragen till internationella familjeplaneringsfederationen utbetalas i enlighet med gällande avtal mellan SIDA och federationen. Driftskostnaderna för det internationella sjöfartsuniversitetet utbetalas efter framställning till SIDA.

Anslaget till utvecklingssamarbete genom SIDA rymmer 31 olika anslagsposter där beloppsnivån beslutats av riksdagen och 12 delposter där medelstillelningen bestäms av regeringen. SIDA:s bemyndiganden att fatta beslut och ingå avtal varierar kraftigt mellan de olika anslagsposterna. Minst kringskurna är SIDA:s befogenheter för biståndet genom folkrörelser och enskilda organisationer där det inte anges några restriktioner eller krav på samråd med utrikesdepartementet vare sig vad gäller val av organisation, typ av avtal, beloppsnivåer eller typ av insatser. Inte heller för de regionala insatserna i Afrika, Asien och Centralamerika anges några särskilda restriktioner utöver att SIDA:s beslutanderätt begränsas till maximalt 10 milj. kr. per biståndsinsats och bortsett från att smärre delar av dessa anslag ska föras över till andra biståndsprogram (SAREC, IMPOD och NORSAD-fonden). Samma gäller anslagsposten särskilda program där SIDA:s beslutanderätt sträcker sig till maximalt 5 milj. kr. Anslaget är uppdelat på 9 delposter och SIDA åläggs att till regeringen

årligen rapportera de resultat som uppnåtts för respektive delpost. Även här disponeras en del av anslaget av SAREC. Också för anslagsposten särskilda miljöinsatser gäller en beloppsgräns på 5 milj. kr. För anslagsposterna rekrytering och utbildning av fältpersonal, vissa landprogramkostnader och information genom SIDA ges detaljerade riktlinjer men inom dessa riktlinjer ligger hela genomförandeansvaret på SIDA.

För de återstående 22 anslagsposterna krävs ytterligare regeringsbeslut och/eller samrådsförfaranden innan SIDA kan disponera över de anvisade medlen. Större delen (18 st) av dessa anslagsposter avser landramar till programländerna. Landramsmedlen ställs till SIDA:s förfogande genom särskilda regeringsbeslut om samarbetsavtal. I dessa avtal anges även samarbetets inriktning på olika insatser. Inom ramen för avtalen och den fastlagda inriktningen äger SIDA rätt att fatta beslut upp till en beräknad kostnad om högst 10 milj. kr. per insats. Större insatser beslutas av regeringen. Enda undantaget till denna regel avser höjningar av landramar under avtalsperiodens gång där SIDA bemyndigas ingå avtal om ökade medelsramar upp till den nivå som riksdagen beslutat. Inom ramen för sina beslutsbefogenheter äger SIDA rätt att teckna avtal med främmande makt eller internationell organisation.

För humanitärt bistånd, katastrofbistånd och stöd till återuppbyggnad (sammanlagt 4 anslagsposter) gäller också särskilda regler. I samtliga fall begränsas SIDA:s beslutanderätt till 10 milj. kr. per biståndsinsats. Beslut om humanitärt bistånd ska, oavsett om det fattas av regeringen eller av SIDA, i regel baseras på en rekommendation från beredningen för humanitärt bistånd (beredningen inrättades efter ett regeringsbeslut 1978, ledamöterna utses av regeringen för två år i taget). På motsvarande sätt ska beslut om katastrofinsatser eller om stöd till återuppbyggnad föregås av samråd i den s.k. katastrofgruppen (en referensgrupp med företrädare för utrikesdepartementet, SIDA och Röda Korset). Oberoende av var beslutet fattas ansvarar SIDA för handläggningen av ärendena.

Regeringen beslutar om fördelningen av oin-tecknade reservationsmedel. Under C2-anslaget är dock nästan alla reservationer "intecknade" eftersom det under de flesta anslagsposter är möjligt att göra utfästelser för flera år framåt till belopp som sammantagna kraftigt överskrider vad som anvisas för ett enskilt år. Endast om sådana utfästelser saknas kan reservationerna komma att klassificeras som oin-tecknade. Att reservationsmedel betecknas som intecknade kan således innebära att man gjort långsiktiga utfästelser t.ex. gentemot ett programland snarare än att medlen redan upparbetats i form av konkreta biståndsinsatser.

Under C3-anslaget, andra biståndsprogram, disponerar SIDA medel för projektbistånd till vissa länder i enlighet med tidigare fattade regeringsbeslut (f.n. ges projektbistånd

genom SIDA till Costa Rica, Uganda och Chile). Under samma anslagspost disponerar SIDA 10 milj. kr. för insatser i Polen genom svenska folkrörelser eller enskilda organisationer. Slutligen åligger det SIDA att till utrikesdepartementet inkomma med förslag till utnyttjande av medlen för särskilda insatser i skuldtyngda länder samt att administrera större delen av dessa medel.

Anslaget C4, styrelsen för internationell utveckling, disponeras av SIDA och har i regleringsbrevet delats upp på 5 delposter. Utöver de restriktioner som denna uppdelning innebär anges också en högsta gräns för lönekostnader inklusive lönekostnadspåslag. Vissa överskridanden av anslaget sanktioneras i enlighet med tidigare regerings- eller riksdagsbeslut. Överskridandena finansieras genom särskilda engångsanvisningar eller genom överföringar från andra anslag.

3.2 Målanvisningar och instruktioner

I regeringens instruktion för SIDA (SFS 1988:531) fastslås kort och gott att SIDA "är en myndighet för det direkta utvecklingssamarbete som Sverige bedriver med utvecklingsländer". I regleringsbrevet ges närmare instruktioner för hur anvisade medel kan disponeras men inte heller där anges några särskilda verksamhetsmål.

Statsmakternas mål för biståndsverksamheten förmedlas till SIDA på i huvudsak tre olika vägar. För det första i anslutning till budgetarbetet, för det andra i form av särskilda instruktioner från UD till SIDA och slutligen i samband med mer eller mindre formaliserade samråd mellan UD och SIDA.

Budgetprocessen fungerar styrande både direkt genom att ange anslagets storlek och fördelning på delposter och indirekt genom de uttalanden som görs av föredragande statsråd med motiveringar till regeringens förslag och i samband med riksdagsdebatten. I anslutning till budgetarbetet ger också regeringen sin syn på den allmänna inriktningen av biståndet och sina bedömningar av verksamheten. Centrala utredningar rörande biståndets inriktning och organisation ges ett betydande utrymme i budgetpropositionen. Även i de myndighetsspecifika direktiven för budgetarbetet lägger regeringen fast vissa linjer som påverkar verksamhetens utformning.

Särskilda instruktioner från UD till SIDA överlämnas alltid inför förhandling om samarbetsavtal med programländerna. I förhandlingsinstruktionen som är hemlig enligt sekretesslagen, 2 kap.1 §, anger regeringen hur landramen kan fördelas på olika sektorer, formerna för samarbetet och övriga synpunkter på vad som ska tas upp i förhandlingen med mottagarlandet. Eventuell kritik som bör riktas mot mottagarlandets regering vad beträffar respekten för mänskliga rättigheter eller hanteringen av

svenska biståndspengar anges också i förhandlingsinstruktionen. Normalt rymmer dessa instruktioner ett tjugotal olika punkter. Det formella beslutet om samarbetsavtalet tas av regeringen. Avtalet undertecknas i regeringens namn av UD eller av SIDA.

För vissa biståndsprogram genomförs en särskild "budgetprocess" mellan UD och SIDA för att lägga fast hur anvisade medel ska fördelas mellan olika användningsområden. I princip är denna modell som omfattar skuldlättnadsåtgärderna, särskilda program och särskilda miljöinsatser inte helt olik landprogrammeringsmodellen även om instruktionerna från regeringen inte är lika formaliserade. Överläggningarna mellan UD och SIDA resulterar i ett regeringsbeslut som anger hur fördelningen av medlen ska göras inom respektive biståndsprogram.

Samråden mellan SIDA och UD tar många olika former där mindre formaliserade samråd på handläggarnivå förefaller svara för det volymmässigt viktigaste inslaget. Skuldlättnadsåtgärderna planeras av en samrådsgrupp ("stora skuldgruppen") där SIDA, UD och finansdepartementet är representerade. Inför förhandlingar med programländerna kallar UD samman särskilda beredningsgrupper med representanter för olika biståndsorgan och departement. Obligatoriska samråd sker också vad gäller bl.a. upphandlingen av livsmedelsbistånd och inrättande av sakanslagsfinansierade tjänster. Samråd rörande beredningen av enskilda insatser är vanligast inom katastrofbiståndet, det humanitära biståndet och de särskilda programmen. Däremot är samråden mindre vanliga i den konkreta projektplaneringen på sektorbyråerna och i samverkan med enskilda organisationer. Samrådsformerna präglas mera av informationsutbyte och behov att bli överens än av konkreta styrsignaler i bestämda riktningar. SIDA kan inte, utan UD:s uttalade eller implicita godkännande, vidta åtgärder som kan antas få konsekvenser för Sveriges förbindelser med främmande makt.

3.3 Biståndshandläggning inom regeringskansliet

Utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete (u-avdelningen) har tre huvudsakliga roller; att samordna arbetet med biståndsfrågor inom regeringskansliet, att svara för den departementala styrningen och kontrollen av biståndsorganens verksamhet samt att självt fungera som biståndsmyndighet. Såväl vad avser anvisade medel som personella resurser är u-avdelningen näst SIDA Sveriges största biståndsorganisation. Avdelningen handlägger drygt 90 % av anslaget C1 "bidrag till internationella biståndsprogram" och administrerar också vissa delar av projektbiståndet och skuldlättnadsåtgärderna inom anslaget C3. Totalt disponerar

UD över omkring 3,4 miljarder kronor under innevarande budgetår. Personalen uppgår till ett 60-tal personer.

Huvuddelen av de biståndsmedel som disponeras av UD går till att stödja den verksamhet som bedrivs av FN, världsbanksgruppen eller de regionala utvecklingsfonderna för Afrika och Asien. Anslagen till de olika utvecklingsfonderna har under en följd av år kraftigt överstigit utbetalningarna vilket lett till mycket stora utgående reservationer i form av skuldsedlar deponerade hos riksbanken. För att komma till rätta med detta och för att skapa utrymme på andra håll inom biståndsanslaget har anslagstekniken förändrats så att anslaget till internationella utvecklingsfonden (IDA) beräknas på grundval av dragningar av skuldsedlar istället för, som tidigare, deponeringar av skuldsedlar. Därmed minskar det existerande beloppet outnyttjade medel samtidigt som man får en bättre bild av den faktiska resursöverföringen till länderna. Den förändrade anslagstekniken innebär dock en dubbelräkning såtillvida att de belopp som dras redan inräknats i biståndsanslaget under tidigare år när skuldsedlarna deponerades. Någon motsvarande förändring av anslagstekniken har inte föreslagits för de afrikanska och asiatiska utvecklingsfonderna trots att reservationerna i form av skuldsedlar även där är mycket betydande.

I mottagarländerna, såväl i programländerna som i andra länder som tar emot svenskt bistånd, ligger vissa handläggande uppgifter på ambassadens allmänna avdelning. I länder utan biståndskontor utnyttjar biståndsorganen i högre eller lägre grad ambassadens tjänster. I länder med biståndskontor koncentreras handläggningen i allt väsentligt till BITS, IMPODs och Swedfunds ansvarsområden. Även SIDA:s biståndskontor har dock en viktig roll vad gäller dessa myndigheters verksamhet i programländerna. Biståndsorganisationsutredningen har i sin utredning om "organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd" gjort vissa beräkningar av resursåtgången för ambassadernas handläggning av biståndsärenden. För länder utan biståndskontor har man grovt uppskattat resursåtgången till mellan 15 och 20 personår och för länder med biståndskontor uppskattas att cirka 10 årsutsända arbetar direkt åt biståndsorganen². Dessa siffror ska jämföras med den avräkningsmodell som UD använder för att från biståndsanslaget avräkna kostnaderna för ambassadernas arbete med biståndshandläggningen. För ambassaderna utanför programländerna avräknas 17 helårstjänster, plus medel motsvarande ytterligare två tjänster, vilket ligger i linje med utredningens uppskattningar. För ambassaderna i programländerna däremot avräknas 71,5 milj. kr. vilket enligt gällande schablonkostnad motsvarar 73 helårstjänster, dvs. mångdubbelt flera än vad utredningen kommit fram till.

² "Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd", SOU 1990:17, sid. 179-180.

Regeringen fattar de formella besluten om samarbetsavtal och insatsavtal samt om ändringar i dessa. SIDA svarar för handläggningen och besluten baseras på skrivelser från SIDA till regeringen men förutsätter ändå att man tar i anspråk handläggaresurser inom UD:s u-avdelning i beredningen av ärendena.

3.4 UD:s samordning av olika biståndsprogram

UD:s u-avdelning ansvarar, inom regeringskansliet, för genomförandet av den svenska biståndspolitikerna i enlighet med riksdagens beslut. Inför ställningstaganden i viktiga frågor äger ofta samråd rum med andra delar av regeringskansliet. Särskilt täta är kontakterna med handelsavdelningen och den politiska avdelningen inom UD och med finansdepartementets budgetavdelning. Utifrån utformningen av den övergripande biståndspolitikerna bestäms den organisatoriska uppdelningen på olika biståndsorgan och ansvarsfördelningen dem emellan. Organisations- och arbetsfördelningsfrågor är och har varit en central del av UD:s samordning av det svenska u-landsbiståndets olika delar.

UD utser ledamöterna i biståndsmyndigheternas styrelser och även styrelseledamöter i ytterligare några biståndsorgan. I de flesta fall är dessutom UD:s u-avdelning representerad i dessa styrelser genom någon av sina högre tjänstemän. Sålunda återfinns UD-representanter i styrelserna för BITS, SAREC, IMPOD, Swedfund, Nordiska afrikainstitutet, UNICEF-kommittén och exportkreditnämnden samt i beredningen för humanitärt bistånd och i katastrofgruppen. Däremot är man inte representerad i SIDA:s styrelse. Representationen i de olika styrelserna ökar UD:s förutsättningar att påverka biståndsorganens ställningstaganden i anslagsfrågor och i andra frågor av principiell betydelse.

Genom biståndshandläggningen på ambassaderna medverkar UD också i samordningen av svenska biståndsinsatser i mottagarländerna.

3.5 UD:s rutiner för kontroll och uppföljning av SIDA-biståndet

I UD:s direktiv till SIDA inför den fördjupade anslagsframställningen understryks bl.a. behovet av bättre underlag för att bedöma måluppfyllelsen, kostnadseffektiviteten och den administrativa produktivitetens utvecklingen. Några precisa anvisningar för hur detta underlag ska se ut ges dock inte. Inte heller regleringsbrevet ställer specificerade krav på hur rapporteringen ska gå till och hur den ska se ut. I några fall anges dock att redovisning ska ske. Detta gäller för samarbetsavtalen med programländerna där "särskild vikt skall fästas vid redovisning av erfarenheterna av utvecklingsarbetet"

när SIDA utformar sin skrivelse till UD med förslag till nytt samarbetsprogram och för särskilda program där planen för verksamheten "bör innehålla en analys över uppnådda resultat".

Efter budgetårets slut ska SIDA senast den 1 oktober inkomma med statistik över utbetalningarna fördelade på länder och biståndsformer. UD tar också del av de halvårsvisa uppföljningsrapporter om utvecklingssamarbetet som biståndskontoren i respektive programland producerar. Någon löpande kontroll av biståndsmedlens slutanvändning görs inte utan man förlitar sig normalt på att de myndigheter och internationella biståndsprogram som förmedlar biståndet själva kontrollerar att medlen används på avsett sätt. I de proceduravtal som reglerar samarbetsformerna mellan Sverige och programländerna anges normalt att mottagarlandet skall förse Sverige med "all den information Sverige rimligen kan begära rörande de resurser som tillhandahålls av Sverige". Mottagarlandet skall också tillhandahålla kopior på eventuella bokslutsrapporter och göra det möjligt för Sveriges representanter att besöka svenskfinansierade verksamheter och granska varor, handlingar och dokument. Däremot anges det inte i avtalen vad som gäller beträffande RRVs granskningsrätt. Inte heller tas kontroll- och avrapporteringsfrågor normalt upp i regeringens instruktioner till SIDA inför nya samarbetsavtal.

3.6 UD:s utvärderings- och utvecklingsarbete

UD analyserar det material som kommer in från biståndsmyndigheter och internationella biståndsprogram i form av statistik, ekonomisk redovisning, lägesbedömningar och utvärderingsrapporter. Därutöver följer man löpande utvecklingen i de viktigare mottagarländerna och biståndsprogrammen.

UD:s u-avdelning spelar en viktig roll i utredningsverksamheten i biståndsfrågor. Flera utredningar har initierats inom u-avdelningen som också medverkar aktivt i genomförandet av utredningsarbetet. Bland aktuella utredningar kan nämnas biståndsorganisationsutredningen, "effektivitetsutredningen", utredningen om det multilaterala biståndet, utredningen om kreditinstrumentets roll i biståndet och utredningen om det svenska fraktbidragssystemet. Totalt förfogar UD över 8 milj. kr. för utredningar m.m. under innevarande budgetår.

UD leder arbetet med att tillsammans med statistiska centralbyrån utveckla ett statistikprogram på biståndsområdet. I anslutning till förberedelserna inför SIDA:s fördjupade anslagsframställning för 1992/93-1994/95 har också ett betydande utvecklingsarbete bedrivits inom UD.

Biståndsorganisationsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att UD:s u-avdelning ska få ansvar för att utarbeta landprofiler för de länder som kan bli aktuella för svenskt bistånd. Om detta förslag realiserats skulle det sannolikt medföra en ytterligare ökning av den utredningsverksamhet som bedrivs inom avdelningen.

4 SIDA:s genomförande av biståndet

4.1 Formulering av verksamhetsmål

De mål som formuleras av riksdag och regering förs vidare ut i SIDA:s organisation. Det viktigaste dokumentet härvidlag är anslagsframställan som innehåller en redovisning av SIDA:s prioriteringar. Prioriteringarna har utformats utifrån ett "mer integrerat och flerdimensionellt angreppssätt"³ som SIDA utvecklat under senare år. Bakom detta angreppssätt "ligger insikten om att det inte finns någon enkel och given metod för att främja utveckling. Biståndet bör emellertid så långt som möjligt främja tillkomsten av en kreativ miljö i mottagarlandet, där initiativ och lösningsförslag åter kommer från mottagarlandets egna forskare och politiker". De viktigaste inslagen i denna strategi utgörs av: stöd till de sociala sektorerna, stöd till ekonomiska omstruktureringsprogram, stöd till uppbyggnad av inhemska institutioner, insatser för att värna miljön, insatser för att stärka kvinnornas ställning, insatser för att främja utvecklingen mot demokrati och respekt för mänskliga rättigheter samt förändrat arbetssätt inom SIDA.

De olika prioriteringarna, som inte graderas inbördes, beskrivs utförligare bl.a. i andra delar av anslagsframställan. Prioriteringarna har karaktären av en redovisning av viljeinriktningen snarare än av en formulering av styrande verksamhetsmål. Påverkan på den konkreta verksamheten är sannolikt störst vad gäller planeringen av nya insatser och inriktningen av nya verksamhetsgrenar. Däremot styrs pågående verksamheter, framförallt inom programlandssamarbetet, i hög grad av tidigare åtaganden.

I samarbetsavtalen med programländerna och i ännu högre grad i insatsavtalen formuleras mera konkreta mål. Avtalen talar också om hur biståndsmedlen ska fördelas på olika typer av insatser. De mål som formuleras i dessa sammanhang är dock ofta svåra att relatera till de övergripande prioriteringarna och kan snarast beskrivas som aktivitetsmål eller resursanvändningsmål (utbetalningsmål). I särskilda förhandlingsprotokoll och i protokoll från årsvisa genomgångar av hur bistånds-

³ SIDA:s anslagsframställning 1991/92, sid. 14.

satserna fungerar görs vanligen gemensamma uttalanden om syftet med insatserna och bedömningar av läget.

Ledningens prioriteringar når också ut i form av interna policydokument, rapporter och planeringsdirektiv. Sannolikt spelar själva budgetprocessen här rollen av katalysator eftersom den i högre eller lägre grad involverar alla delar av organisationen. Verksamhetsplaneringsprocessen däremot inriktas helt på planeringen av myndighetens interna arbete, främst vad gäller fördelningen av administrationsanslaget mellan olika enheter och funktioner.

Förslag till verksamhetsmål formuleras också i de idé-promemorier och bakgrunds-pm som ligger till grund för beslut om påbörjande av nya biståndsinsatser. Dessa förslag blir styrande för verksamheten när och om de sanktioneras av SIDA:s ledning trots att de initierats på lägre nivå eller t.o.m. utanför SIDA. I många fall blir dock de ursprungliga idéerna styrande för flera steg i planeringsprocessen beroende av på vilket stadium de formella besluten fattas.

4.2 SIDA:s interna rutiner för verksamheten

SIDA är organiserat på fem avdelningar varav tre regionavdelningar som är ansvariga för biståndet till de 18 programländerna och för regionala insatser i Afrika, Asien och Latinamerika. Även det humanitära biståndet och skuldlättnadsåtgärderna handläggs av regionavdelningarna. Ytterligare en regionavdelning, för Latinamerika, kommer att inrättas fr.o.m. budgetåret 1991/92. Utöver regionavdelningarna finns en sektoravdelning och en administrativ avdelning vardera uppdelad på sex enheter. Sektorbyråerna, med undantag för SEO-byrån, ansvarar för insatser inom sina respektive specialområden samt för planerings- och utvecklingsarbete. SEO-byrån svarar för samverkan med enskilda organisationer och för handläggningen av katastrofbiståndet. Den administrativa avdelningen svarar för ekonomi- och personaladministration, för hanteringen av personalbiståndet, för utbildningsfrågor samt bistår mottagarländerna vid inköp av varor i utvecklingssamarbetet. Utanför de fem avdelningarna finns ett planeringssekretariat och ett informationssekretariat båda direkt underställda verksamheten.

Biståndsmedlen förvaltas av riksbanken såvida inte SIDA och riksbanken kommer överens om annat. Utbetalningarna sker i former som avtalas mellan SIDA och mottagarna. Handläggningen inom SIDA görs i enlighet med de regler som lagts fast internt. Tre interna "regelverk" kan nämnas särskilt; biståndshandboken, handboken för upphandling av tjänster samt anvisningarna för tillämpning av det nya ekonomiadministrativa systemet (EA-systemet).

Planeringen av biståndsprojekt rymmer ett antal obligatoriska steg som i princip kan sägas utgå ifrån att ärendet initieras av den presumptive mottagaren och att det slutgiltiga beslutet tas av Sveriges regering. Det första steget i denna process efter att intresset för en svensk biståndsinsats kommit till utgörs av den s.k. idéberedningen som normalt genomförs av närmast berört biståndskontor (bk) i samarbete med berörd sektorbyrå. Idéberedningen resulterar i en idépromemoria som föreläggs verksledningen för beslut. Om verksledningens beslut är positivt inleder sektorbyrån en insatsberedning. Denna beredning tar ställning till hur insatsen kan genomföras och gör en bedömning av de förväntade effekterna. Beredningen avslutas med en insatspromemoria som, om den tas av verksledningen och avser en insats som kräver regeringsbeslut, går till regeringen för godkännande. Efter regeringens godkännande vidtar avtalsförberedelser med mottagarlandet samt arbetet med att utforma projektdokument och genomföra upphandling. Såväl idéberedningen som insatsberedningen består normalt av flera olika bitar och strävan är att så långt som möjligt involvera mottagarlandet i beredningen. Under beredningens gång förekommer kontakter mellan olika delar av SIDA och mellan SIDA och UD för att förankra förslagen och förbereda den fortsatta hanteringen av ärendet.

4.3 Samverkan mellan SIDA och andra myndigheter och organisationer

SIDA har alltsedan sin tillkomst för drygt 25 år sedan haft ett övergripande ansvar för biståndsplaneringen och för samordningen av olika biståndsinsatser. Trots utbyggnaden av UDs u-landsavdelning och skapandet av ett antal nya statliga biståndsorgan har SIDA behållit en nyckelroll vad gäller utformningen och genomförandet av svensk biståndspolitik. Till en del beror detta på att SIDA:s ansvarsområde är så omfattande att det i planeringen av verksamheten faller sig naturligt att utgå från den grundläggande utvecklingsproblematiken och det totala behovet av biståndspolitiska insatser. Men SIDA har också ålagts vissa samordnande funktioner främst vad gäller det bistånd som förmedlas via enskilda organisationer och regeringen har i olika uttalanden fastslagit att SIDA förväntas spela en samordnande roll. I direktiven för den fördjupade anslagsframställan slås fast att "SIDA i större utsträckning skall medverka i Sveriges deltagande i det internationella utvecklingssamarbetet samt få en större roll i beredningsarbetet" och SIDA förutsätts genom sina biståndskontor kunna företräda samtliga biståndsorgan i programländerna. Dessutom har regeringen satt samman styrelserna för de övriga biståndsorganen på ett sådant sätt att SIDA är representerade i var och en av dem. Sålunda återfinns medlemmar av SIDA:s verksledning eller andra högre tjänstemän i styrelserna för SAREC, BITS, IMPOD, Swedfund, Nordiska afrikainstitutet och Sandö u-centrum samt i UNICEF-kommittén och svenska UNESCO-rådet. Dock har regeringen nyligen beslutat att SIDA:s representation i BITS styrelse ska upphöra.

Samverkan med folkrörelser och enskilda organisationer sker inom ramen för det humanitära biståndet och katastrofbiståndet samt genom avtal med organisationerna om finansiering av mer långsiktiga utvecklingsprojekt.

Biståndskontoren handlägger i förekommande fall ärenden som rör bistånd från de övriga biståndsorganen. I första hand gäller detta SAREC som också har en formaliserad överenskommelse med SIDA om utnyttjande av biståndskontorens tjänster och om betalning för denna service. Även BITS, Swedfund och IMPOD representeras i flera mottagarländer av biståndskontoret.⁴ Däremot deltar biståndskontoren endast undantagsvis i handläggningen av frågor som rör bistånd genom enskilda organisationer.

4.4 Resursplanering inom SIDA

SIDAS möjligheter att påverka den övergripande fördelningen av biståndsmedlen är relativt begränsade eftersom alla större beslut tas av regeringen inom de ramar som riksdagen fastställt. Genom att komma med förslag till insatser och beloppsgränser har SIDA dock ett reellt inflytande som ytterligare förstärks av det faktum att anslagen i hög grad styrs av i vilken utsträckning biståndsmedlen kan utnyttjas på ett tillfredsställande sätt. Särskilt stora är sannolikt SIDAS förutsättningar att påverka biståndets inriktning inom programlandsbiståndet. Minst inflytande över biståndets inriktning har SIDA för det bistånd som går genom enskilda organisationer i form av katastrofhjälp eller ramavtal.

Uppfyllandet av de biståndspolitiska målen är i hög grad beroende av effektiviteten i förvaltningen av de medel som anvisats. Denna i sin tur är beroende inte bara av hur mottagarlandet hanterar biståndsmedlen utan även av hur SIDA utnyttjar de resurser som ställs till förfogande för att driva verksamheten.

SIDAS förvaltningsanslag (C4), som i princip ska täcka kostnaderna för löner och administration, har i stort sett utvecklats i samma takt som biståndsanslaget (C2) under 80-talet. För innevarande budgetår, 1990/91, svarar förvaltningsanslaget för cirka tre procent av de medel som disponeras av SIDA. Möjligheterna att finansiera delar av administrationen över andra anslagsposter än förvaltningsanslaget och SIDAS ansvar för biståndsmedel utanför C2-anslaget gör dock denna jämförelse tämligen

⁴"Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd". SOU 1990:17, sid. 179-180

ointressant. En vanlig bedömning⁵ är att SIDA:s administrativa resurser sannolikt ökat och åtminstone inte minskat i förhållande till det sakanslag SIDA har att administrera.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är de personalresurser SIDA förfogar över. Att exakt beskriva utvecklingen av SIDA:s personalresurser är inte helt lätt eftersom redovisningen och definitionerna förändrats över tiden samtidigt som de s.k. närkonsulterna inte inkluderas i personalstatistiken. En relativt god bild av utvecklingen torde man ändå få om man slår samman antalet årsarbetskrafter (källa: tabellbilagan till SIDA:s anslagsframställning) för lönetjänster, arvodestjänster, lönebidragsanställningar och sakanslagsanställningar. Närkonsulter, beredskapsarbetare och vapenfria tjänstepliktiga ingår inte i denna redovisning. Närkonsultutnyttjandet bedöms ha ökat fram till 1988 då det minskade som ett resultat av ökade personalanslag och uttalanden från regeringen och SIDA:s verksamhetsledning. Därefter har användningen av närkonsulter åter ökat. Med dessa begränsningar och med reservation för att omvandlingen från tjänster till årsarbeten förefaller mycket grov för sakanslagsanställda och lönebidragsanställda framgår att personalresurserna ökat sedan början av 1980-talet. Ökningen på huvudkontoret, SIDA-S, har uppgått till drygt 10 % (cirka 50 personår) sedan 1982. Personalresurserna på biståndskontoren har ökat betydligt snabbare eller med 40 % under samma period. Sedan mitten av 1980-talet har dock personalökningarna skett i samma takt på biståndskontoren som på SIDA-S. Mellan 1986 och 1990 ökade personalresurserna med cirka 8 procent. Denna siffra torde något överskatta den reala ökningen av personalresurserna eftersom de vapenfria tjänstepliktiga avvecklades under samma period.

Tabell 2. SIDA:s personalresurser 30/6 1990

	Tjänster	Årsarbetskrafter
Lönetjänster	521	438
därav bk	(90)	(90)
Arvodestjänster	41	38
därav bk	(15)	(15)
Lönebidrag	7	7
Sakanslagsanställda	39	38
därav bk	<u>(19)</u>	<u>(19)</u>
Summa	608	521
därav SIDA-S		(397)
bk		(124)

I normalfallet tar man med sig sin tjänst vid förflyttning till biståndskontor. Enda undantaget är de särskilt inrättade biståndskontorschefstjänsterna.

⁵se t.ex. "Lär sig SIDA?", RRV 1988

Personalrörligheten är hög och hänförs i första hand till intern rörlighet. Avgångarna är däremot relativt få. 1989/90 slutade 35 personer sina anställningar på SIDA-S. Detta motsvarar cirka 7 % av dem som upprätthöll tjänst vilket får betraktas som en jämförelsevis låg siffra. Detta hindrar dock inte att även den externa rörligheten, p.g.a. sin ojämna fördelning, upplevs som besvärande hög inom vissa byråer och kompetensområden.

Den interna rörligheten hänger i hög grad samman med bemanningen av biståndskontoren som ett "normalår" innebär att omkring 40 tjänstemän lämnar SIDA-S och lika många återvänder. I årsarbeten räknat motsvarar detta cirka 10 % av personalresurserna på SIDA-S men fördelningen är mycket ojämn mellan olika enheter. På biståndskontoren är normalt närmare hälften av personalstyrkan antingen nyanländ eller på väg att resa hem (dvs har anlänt senaste halvåret eller ska hem inom ett halvår). Framförallt regionsekretariaten svarar för en relativt sett mycket hög andel av tillsättningarna av bk-tjänster. Höga andelar noteras också för bl.a. undervisningsbyrån och industribyrån. Däremot svarar den administrativa avdelningen för relativt låga andelar. Även mellan olika tjänstenivåer föreligger skillnader så att erfarna handläggare och chefer på mellannivå är överrepresenterade bland de utsända. Även den interna rörligheten inom SIDA-S upplevs ofta som besvärande hög. Till största delen kan denna rörlighet ses som följdverkan av flödena till och från biståndskontoren och av den successiva överföringen av personal från den administrativa avdelningen. Rörligheten mellan sektorbyråerna är relativt låg. Rörligheten mellan sektorbyråerna och planerings- eller regionsekretariaten förefaller något högre. Någon modell för styrning av de interna personalflödena existerar inte. Inte heller ingår de i någon formulerad personalutvecklingsstrategi. Tillsättningskriterier och kompetenskrav varierar och ofta tycks det röra sig om att byta karriär snarare än om att göra karriär.

Särskilt tydligt märks den höga personalrörligheten på chefsnivåerna. För närvarande utgörs halva verksledningen och en tredjedel av byråcheferna av vikarier. En genomgång av SIDAs chefsbesättning i januari 1991 visar att drygt två tredjedelar av de 60 chefstjänsterna på SIDA-S har fått ny innehavare sedan december 1986. Om man därtill lägger att samtliga biståndskontorschefer bytts ut under samma period framgår att drygt 75 procent av hela ledningsgruppen har förnyats eller fått nya arbetsuppgifter under en fyraårsperiod. Ungefär hälften av de nya cheferna har rekryterats inom chefsgruppen på SIDA. Av de resterande har uppskattningsvis hälften rekryterats externt och hälften internt.

Inom SIDA-S har personalresurser under 1980-talet i betydande utsträckning förts över från den administrativa avdelningen till sektorbyråerna och sekretariaten. Överföringarna har möjliggjorts av övergången från SIDA-rekryterade biståndsarbetare till

anlitande av konsultföretag samt av regelförenklningar och delegeringar framförallt vad gäller budgetansvar. Viss kapacitet har också kunnat frigöras som en följd av rationaliseringar och förbättrade administrativa rutiner. Under senare år har personalökningarna varit kraftiga framförallt för infrastrukturbyrån och lantbruksbyrån. Det är dock svårt att göra en generell bedömning av i vilken grad minskningen av den administrativa avdelningen motsvaras av minskad resursåtgång för administrativa uppgifter och i vilken grad den beror på en omfördelning av dessa uppgifter inom SIDA.

SIDA tillämpar rambudgetering vid fördelningen av administrationsbudgeten mellan olika organisatoriska enheter. I administrationsbudgeten ingår förutom förvaltningsanslaget de överföringar från andra anslagsposter som anges i regleringsbrevet, uppräknningen av disponibla lönedel, lönedel för sakanslagsanställda samt vissa bidrag och intäkter. Inom den angivna ramen, som fixeras i samband med verksamhetsplaneringsprocessen, fördelas respektive enhets budget på ett antal poster för löner, resor, utbildningar, representation osv. Inom dessa delposter ligger budgetansvaret på enhetschefen som också kan omfördela medel mellan olika poster med undantag för löneramen. "Överplanering" av personalbemanningen, dvs att planeringsramarna överstiger medelstillelningen, är vanlig och beror på att man erfarenhetsmässigt vet att personalavgångarna ofta blir fler än man räknat med och att tidsplaner blir förskjutna. Eftersom internsökande ofta ges företräde vid tjänstetillsättningar anses överplaneringen vara ett av skälen till SIDA:s höga interna personalrörlighet.

Det existerar ingen övergripande plan för fördelningen av personalresurser mellan SIDA-S och biståndskontoren som anger hur stor andel av personalstyrkan som bör arbeta på resp. ställe. Inte heller framgår det klart vilka funktioner och arbetsuppgifter som bör ligga på biståndskontor resp. på berörd sektorbyrå. Däremot finns inom SIDA en långsiktig planering för tillsättningen av biståndskontorstjänster och för förberedelser och urval av kandidater till sådana tjänster. Behovet av bemanning på de olika biståndskontoren tas upp i samband med verksamhetsplaneringsprocessen, i särskild ordning när större förändringar planeras av biståndsinsatserna till ett visst land samt löpande i samband med tillsättningar av vakanta bk-tjänster. Organisatoriskt sorterar biståndskontoren under regionavdelningarna. I rambudgeteringen hanteras de på i stort sett samma sätt som andra enheter inom SIDA. Kostnaderna för de utlandsstationerade är svåra att ange exakt eftersom redovisningen kompliceras av olika anställningsformer och en flora av "interna kostnadsfördelningar" mellan olika konton och anslagsposter. För budgetåret 1989/90 har SIDA beräknat kostnaden "per utsänd" till 930 000 kronor per person och år. Denna kostnad ligger i nivå med UD:s schablonkostnad för utsänd personal till samma länder på cirka 900 000 kronor (980 000 kronor för 1990/91 efter uppräknning). Däremot överstiger dessa kostnader kraftigt

de kostnader som redovisas för SIDA:s kontraktanställda personal även efter det att lokalkostnaderna för biståndskontoret frånräknats. Variationerna mellan olika biståndskontor är betydande.

Tabell 3. Kostnader för utsända bk-anställda och kontraktsanställda (KAP), 1989/90. Tkr per år. Källa SIDA.

Land	bk	bk (ex kontor)	KAP
Botswana	710	585	502
Lesotho	1053	965	475
Moçambique	1063	1011	583
Zambia	912	863	620
Zimbabwe	714	629	..
Angola	1051	963	659
Etiopien	1043	958	771
Guinea-Bissau	911	874	631
Kenya	826	704	515
Tanzania	957	898	..
Bangladesh	913	833	..
Indien	1077	952	..
Laos	664	648	..
Nicaragua	936	786	..
Sri Lanka	797	683	492
Vietnam	1121	588	..
Genomsnitt	930	818 (854)	.. 605

År 1990 skapades en ny utbildningsenhet inom SIDA genom sammanslagning av större delen av personalbiståndsbyrån med delar av personalbyrån. Därmed hamnar utbildningen av biståndsarbetare och utbildningen av SIDA:s egen personal inom samma enhet. Kompetensutvecklingsansvaret förblir dock decentraliserat till de olika byråerna på SIDA. Ett av de uttalade syftena med denna organisationsförändring har varit att "tillföra resurser både kvantitativt och kvalitativt" till arbetet med kompetensutveckling⁶. Därmed skapas förutsättningar att vända den trend i motsatt riktning som anses ha varit förhärskande under senare år.

⁶"Förslag till en gemensam utbildningsenhet inom SIDA", SIDA maj 1990, sid. 4

4.5 Uppföljning och utvärdering

Ansvar för SIDA:s uppföljning och utvärdering av biståndsinsatserna är i hög grad decentraliserat till de olika sektorbyråerna. Inom planeringssekretariatet finns dock en samordnande funktion i form av den s.k. utvärderingsgruppen. Utvärderingsgruppen, som består av fyra handläggare och en assistent, utarbetar riktlinjer för utvärderingsverksamheten och upprättar årligen en rullande treårsplan för utvärderingsarbetet. Förslag inhämtas från sektorbyråerna och biståndskontoren men utvärderingsgruppen kan också själv ta initiativ till utvärderingar. Utvärderingsplanen, som fastställs av verksledningen, omfattar cirka 25 utvärderingsprojekt per år. Ansvar för genomförande av utvärderingarna ligger med några få undantag på respektive sektorbyrå och samtliga utvärderingar genomförs av särskilt anlitade konsulter. Utvärderingsgruppen har utarbetat generella mallar för uppdragsbeskrivningar och utvärderingsrapporter och följer de olika utvärderingsprojekten mer eller mindre intensivt beroende på graden av prioritet. Ansvarig sektorbyrå måste samråda med utvärderingsgruppen om utformning av uppdragsbeskrivning, inför beslut om anlitage av konsult och om godkännande av slutrapporten. Även vad gäller tolkningen av resultaten av utvärderingarna, spridningen av erfarenheterna och uppföljning av slutsatserna spelar utvärderingsgruppen en viktig roll.

SIDA:s referensbibliotek för utvärderingsrapporter rymmer över 600 titlar (perioden 1968-1989). Det stora flertalet av dessa rapporter avser utvärderingar av enskilda projekt framförallt inom landsbygdsutveckling, undervisning och hälsovård. Vissa sektorgenomgångar och lägesanalyser ingår också. Inför förhandlingstillfällen och i samband med regelbundna genomgångar av samarbetet med olika länder och inom enskilda projekt (s.k. årsgenomgångar) görs därutöver bedömningar och redovisningar av bl.a. de resultat som uppnåtts. De s.k. halvårsrapporterna från biståndskontoren och landrapporterna som tas fram av SIDA är av beskrivande och analyserande karaktär men räknas inte in bland utvärderingsrapporterna.

Utvärderingarna, som genomgående anses vara av hög kvalitet, är endast undantagsvis inriktade på att utvärdera de resultat som uppnåtts. Tyngdpunkten ligger istället på utvärderingar av de processer och metoder som tillämpats inom projekten och på beskrivande redovisningar av uppnådda resultat. Sammanvägningar och synteser av olika utvärderingar är sällsynta inom ramen för utvärderingsverksamheten. Vissa exempel på sådana presenteras dock i SIDA:s senaste anslagsframställan där man också tar upp problematiken kring mätningen av effektivitet i biståndet. I anslutning till bl.a. landprogrammeringsarbetet binder man också samman erfarenheterna från olika utvärderingar med annan information i den samlade analysen av utvecklingen i mottagarlandet. Enligt direktiven för den fördjupade anslagsframställningen bör

SIDA "utifrån en syntes av ett representativt urval av utvärderingar på vissa områden visa på biståndets utveckling och resultat utifrån de mål som uppställts".

Det interna uppföljningssystemet och planeringsinformationen baseras huvudsakligen på det ekonomiadministrativa systemet (EA-systemet) och på andra löpande avrapporteringar från projekten. Huvudsakligen rör det sig här om uppföljningar av kostnadsutfall och resursutnyttjande. Däremot har dessa redovisningar mera begränsat värde i utvärderingssammanhang. Skilda redovisningsrutiner på olika håll, interna omföringar mellan konton och förseningar i redovisningen försvårar möjligheterna att utnyttja denna information för uppföljnings- och utvärderingsändamål. För vissa biståndsinsatser, t.ex. skuldåtgärderna och det humanitära biståndet tycks det överhuvudtaget inte finnas fungerande rutiner för den löpande redovisningen.

Enstaka större utredningar genomförs inom SIDA av verkets egen personal. Ibland medverkar också SIDA-personal aktivt i själva utredningsarbetet tillsammans med upphandlade konsulter. Bland de större utredningar som under senare år tagits fram inom SIDA kan särskilt nämnas "Svenskt bistånd till afrikanska länder i kris". I rapporten tas ett samlat grepp om biståndets roll och betydelse ställda i relation till mottagarländernas ekonomiska, sociala och politiska utveckling. Utifrån denna analys formuleras vissa slutsatser rörande det svenska biståndets fortsatta inriktning. Utvärderingar av denna övergripande, probleminriktade karaktär är dock alltför relativt sällsynta.

5 Identifiering av vissa problemområden

Utifrån ovanstående redovisning av biståndspolitikens mål och former samt av hur biståndsverksamheten behandlas alternativt bedrivs av "huvudaktörerna", riksdag, regering och SIDA, har revisorerna identifierat ett antal problemområden för närmare granskning. Flera av de frågeställningar som tas upp i det följande är också föremål för utredningar och diskussioner såväl inom SIDA som i andra sammanhang.

Utvecklingsbiståndet styrs av ett stort antal olika mål, bemyndiganden, anslagskonstruktioner, metदानvisningar, redovisningsrutiner, samarbetsformer, organisationsutformningar osv. Bilden kompliceras ytterligare av biståndsorganens begränsade kapacitet och mottagarländernas svårigheter att snabbt och effektivt omvandla biståndsmedlen till långsiktiga utvecklingsinsatser vilket lett till ökande reservationer, överföringar av biståndspengar till andra ändamål och hårt tryck på den befintliga organisationen att förbättra förutsättningarna för meningsfulla insatser. Mål- och regelstrukturens komplexitet och betydelse för biståndets utformning och inriktning utgör det första problemområdet och kommer att behandlas i kapitel 6.

ordet
"utifrån"
skiljer

Om formen

SIDA och utrikesdepartementet utför i flera fall likartade arbetsuppgifter inom biståndshandläggningen och insatsberedningen samt inom den övergripande samordningen och planeringen av biståndet. Samtidigt är UD i andra sammanhang "den beslutande regeringen". Denna dubbelroll tillsammans med omfattande informella eller "halvformella" kontakter mellan UD och SIDA har skapat oklarhet om hur ansvaret egentligen fördelas och var ansvaret ligger. Hög rörlighet inom chefsgruppen på SIDA och olika arbetsförutsättningar inom olika verksamhetsområden komplicerar även den interna rollfördelningen vad gäller ledningen och styrningen av verksamheten. I kapitel 7 görs en närmare genomgång av rollfördelningen mellan biståndets olika aktörer samt inom SIDA.

Både SIDA och UD utför samordnande funktioner gentemot andra biståndsorgan och enskilda organisationer. Principerna och ansvaret för denna samordning är inte tydligt uttalade och uppsplittringen av SIDA:s verksamhet på ett stort antal delområden ställer stora krav även på den interna samordningen inom myndigheten. Samordningsproblematiken tas upp i kapitel 8.

I motsats till vad som ofta hävdas kan revisorerna konstatera att SIDA:s personalresurser har ökat totalt sett under 1980-talet. Brist på pengar inom förvaltningsanslaget har lett till att man öppnat möjligheter att föra över medel från biståndsanslag till förvaltningsanslag i syfte att öka kapaciteten och kvaliteten i hanteringen av biståndsmedlen. Fördelningen av resurser internt inom SIDA har gynnat biståndskontoren trots att [↔] programländernas andel av biståndet minskat. Dessutom räknar UD av kostnaderna för 90 ambassadtjänster från biståndsanslaget. Sakanslagsanställda och närkonsulter svarar för en viktig del av SIDA:s personalresurser och personalrörligheten inom SIDA är besvärande hög. En utförligare behandling av planeringen av resurser för administration av biståndsanslaget görs i kapitel 9.

Om för
levat
kostat

Trots ett stort antal utredningar av genomgående hög kvalitet görs relativt få utvärderingar av biståndets resultat och kostnadseffektivitet. Den interna planeringsinformationen ger inget tillfredsställande underlag för uppföljningsverksamheten bl.a. på grund av bristande redovisningsdisciplin. Nästan alla utvärderingar utförs av fristående konsulter. Det saknas en samlad bild av erfarenheterna från olika biståndsinsatser. Kapitel 10 belyser utvärderingsverksamheten mera ingående.

6 Mål- och regelstrukturen

Obalansen mellan förmågan att avsätta en procent av BNI till u-hjälp och svårigheterna att omvandla dessa medel till konkreta biståndsinsatser har inneburit att biståndsanslaget utnyttjats fullt ut endast under två budgetår sedan 1962/63. Denna

Arbetet
från
1962/63

obalans tar sig uttryck bl.a. i stora reservationer av outnyttjade biståndsmedel, en tendens att vidga begreppet "bistånd" till att omfatta insatser som tidigare inte har räknats in i u-hjälpen och överföring av biståndsmedel till administrativa eller andra ändamål. Obalansen har funnits länge och har knappast bidragit till att höja kostnadsmedvetandet och kostnadseffektiviteten inom biståndet.

Citerat
Stuket

Stora ingående reservationer har byggts upp framförallt för det av UD administrerade multilaterala biståndet där de för närvarande motsvarar omkring fem miljarder kronor eller cirka två års medelsförbrukning. De totala ingående reservationerna uppgick till drygt 7,5 miljarder kronor vid inången av innevarande budgetår. Reservationerna läggs till de medel som anvisas. Reservationsmedel räknas däremot inte i själva anslaget och tillgodoräknas därmed inte heller för uppfyllande av en-procentmålet. Ett undantag till denna regel har dock gjorts för de skuldsedlar som deponeras i riksbanken för att fylla Sveriges åtaganden gentemot den internationella utvecklingsfonden (IDA). Outnyttjade skuldsedlar definieras bl.a. av riksrevisionsverket som ingående reservationer. Att räkna in dragningar av dessa skuldsedlar i biståndsanslaget är inte möjligt enligt denna definition och förefaller i alla händelser, enligt revisorernas uppfattning, knappast förenligt med en-procentmålet. Vad gäller Sveriges åtaganden till de afrikanska och asiatiska utvecklingsfonderna, för vilka det också noteras mycket stora ingående reservationer i form av skuldsedlar kommer man däremot även fortsättningsvis att räkna in deponeringarna och inte dragningarna i biståndsanslaget.

Jämfört med de belopp som anvisas varje budgetår finner revisorerna de ingående reservationerna inom det multilaterala biståndet anmärkningsvärt stora. I första hand gäller detta anslagen till de olika utvecklingsfonderna. Vad beträffar SIDA motsvarar de ingående reservationsmedlen totalt sett 3 à 4 månaders medelsförbrukning vilket förefaller revisorerna som en rimlig nivå.

Enligt regleringsbrevet äger regeringen fatta beslut om oinvecklade reservationsmedel inom respektive anslag. Denna beslutanderätt befriar dock, enligt revisorernas mening, inte regeringen från regeringsformens föreskrift att "statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt" (9kap 2§). Den normala tolkningen av detta är att reservationsmedlen ska stanna kvar inom samma anslag såvida riksdagen inte beslutar annorlunda. Trots detta inhämtades inte riksdagens tillstånd när regeringen beslutade utnyttja drygt 31 milj. kr. av oinvecklade reservationer för anslaget "utvecklingsamarbete genom SIDA" för budgetåret 1989/90 till byggnadsarbeten på de svenska ambassaderna i Zambia och Mocambique.

I sin behandling av regeringens förslag till biståndsbudget fattar riksdagen beslut om biståndets huvudsakliga inriktning och medelsfördelningen mellan olika anslag och

anslagsposter. Den konkreta planeringen och verkställigheten överläts i vanlig ordning till regeringen och berörda myndigheter. Olika verksamheter med vitt skilda mål förs dock i några fall samman under samma anslagspost vilket enligt revisorernas bedömning, begränsar riksdagens möjligheter att påverka biståndets inriktning. Här kan särskilt nämnas anslaget för "demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd" som inom sig dessutom rymmer helt olika beredningsformer, anslaget för "särskilda program" och i princip också landramarna för programländerna, det regionala biståndet och biståndet via enskilda organisationer. "Demokrati, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd" täcker fr.o.m. 91/92 såväl humanitärt bistånd till södra Afrika som är helt sekretessbelagt, humanitärt bistånd till Latinamerika som är delvis sekretessbelagt, insatser i Gaza och på västbanken samt demokratifrämjande insatser i allmänhet. Fördelningen mellan dessa olika insatser och områden bestämdes tidigare av riksdagen, men den förändrade anslagskonstruktionen för över beslutanderätten till regeringen och SIDA. För särskilda program upprättas en särskild budget efter beredning av SIDA och UD som fördelar anslaget mellan AIDS, befolkningsfrågor, kultur, kvinnofrågor m.m. Inom landramarna fördelas medlen inte bara mellan olika typer av projekt utan också mellan projektinsatser och importstöd.

Genom att det icke-landprogrammerade biståndet i stor utsträckning går till programländerna kommer biståndet till dessa länder att överskrida de ramar som årligen fastställs av riksdagen. Detta minskar påtagligt genomslaget av riksdagens beslut rörande biståndets fördelning mellan olika länder. Revisorerna finner det angeläget att åtminstone det SIDA-bistånd som bygger på avtal med regeringarna i programländerna räknas in i landramarna eller på annat sätt fördelas i enlighet med riksdagsbeslut.

I stort sett alla handlingar som rör det humanitära biståndet till södra Afrika hemligstämplas av SIDA enligt 2 kap 1§ i sekretesslagen. Handlingarna förvaras normalt i kassaskåp på låsta rum på regionsekretariatet för södra Afrika. En stor del av handlingarna består dock av korrespondens och avtal med olika organisationer som själva kan avgöra i vilken utsträckning de väljer att respektera den hemligstämpel som satts av SIDA. Revisorerna tror inte att de mellanstatliga relationerna mellan Sverige och Sydafrika skulle påverkas nämnvärt av ett avvecklande av sekretessen kring det humanitära biståndet. Sveriges ståndpunkter är redan relativt välkända och det är ingen hemlighet att Sverige ger ett omfattande ekonomiskt stöd till ANC och apartheidmotståndet i övrigt såväl inom som utom Sydafrika. Syftet med bibehållen sekretess kan därför enligt revisorernas mening endast vara att skydda mottagarna av svenskt bistånd från förföljelse och trakasserier. Även om såväl de organisationer som tar emot svenskt bistånd som deras verksamhet nu är fullt legala kan man inte utesluta att sekretesskyddet alltjämt behövs i vissa situationer. Dock förefaller det rimligare att fatta besluten om sekretess från fall till fall beroende på organisationens

arbetsförutsättningar och verksamhetens art än att som nu slentrianmässigt hemligstämpla allting.

Relationerna mellan Sverige och ANC (afrikanska nationalkongressen) är belagda med nästan total sekretess oberoende av om stödet till ANC går till verksamheter inne i Sydafrika eller till aktiviteter utomlands (flyktingläger, utlandsrepresentation, informationsverksamhet m.m.). Samarbetet baseras på ettåriga samarbetsavtal som bereds på i princip samma sätt som programlandsavtalen med det undantaget att biståndsramen sätts av regeringen och inte av riksdagen. De handlingslinjer som läggs fast av SIDA och UD i detta samarbete kommer enligt revisorernas mening sannolikt att få stor betydelse för den framtida svenska sydafrikapolitiken. Frågan om huruvida och i vilka former det svenska biståndet ska flytta med ANC tillbaka till Sydafrika diskuteras för närvarande av SIDA och UD. Revisorerna finner det rimligt att de slutsatser som dras av dessa diskussioner och av erfarenheterna av samarbetet med ANC även föreläggs riksdagen för ställningstagande.

Anslagskonstruktionen för SIDA-biståndet är komplicerad inte bara så till vida att samma anslagspost kan rymma artskilda verksamheter med olika mål och beslutsordningar. Den kompliceras också av att biståndsinsatser ibland flyttas från en anslagspost till en annan och av att insatser med samma mål och innehåll ibland belastar olika anslag. Komplexiteten i anslagskonstruktionen minskar enligt revisorernas mening möjligheterna till insyn och politisk styrning. Man kan heller inte bortse från möjligheten att detta kan föra med sig såväl administrativa som biståndspolitiska konsekvenser.

Några exempel kan illustrera denna problematik: I budgetpropositionen för 1991/92 föreslår regeringen att rekrytering och utbildning av multilaterala biträdande experter förs från anslagspost 29 under C2-anslaget till en särskild anslagspost under C1-anslaget. Detta innebär inte bara att nya konton måste läggas upp för att möjliggöra denna särredovisning. Administrativt betydligt mera betungande är att nya rutiner för intern kostnadsföring måste utvecklas så att man inom varje delinsats - allmänna utbildningar, språkutbildningar, psykologmedverkan, rekryteringskonsulter osv. - kan skilja kostnaderna för multilaterala biträdande experter från bilaterala biträdande experter och andra rekryteringar. Även "anslagsbytena" för bl.a. vissa AIDS-insatser, för "miljörelaterade" insatser inom Mekongkommittén, för insatserna i Gaza och på västbanken, för demokrati och mänskliga rättigheter samt för försöksverksamhet och metodutveckling rörande industriteknik torde i högre eller lägre grad påverka den administrativa belastningen på SIDA.

Som exempel på hur insatser med samma mål och samma innehåll kan belasta olika anslagsposter kan nämnas rekrytering och utbildning av biståndspersonal. Oberoende

av typen av biståndsinsats och den rekryterades kvalifikationer kan rekryteringen göras av SIDA i form av en kontraktsanställning eller av ett konsultföretag i form av en konsultanställning. Det senare gäller i de fall då ett konsultföretag genomför biståndsinsatsen med SIDA-finansiering. Hela kostnaden för rekrytering och utbildning av konsulter belastar biståndsprojektet och därmed landramen. Rekryteringen av kontraktsanställda görs av SIDA:s rekryteringssektariat och administrationskostnaderna belastar förvaltningsanslaget. Utbildningen i språk och biståndskunskap belastar anslagsposten "rekrytering och utbildning av fältpersonal". Först när den kontraktsanställda är färdigutbildad och börjar arbeta belastar kostnaderna landramen. Inget tyder på att kraven på noggrannhet i rekryteringen eller utbildningen skiljer sig mellan dessa båda anställningsformer. Möjligheten att frigöra hårt belastade administrativa resurser och samtidigt avlasta förvaltningsanslaget ökar SIDA:s motivation att ersätta kontraktsanställd personal med konsulter. Samtidigt riskerar man att angelägna utbildningar inte kommer till stånd för de konsultanställda därför att mottagarländerna är måttligt intresserade av att ta landramspengar "ur egen ficka" för att finansiera deras utbildning. Det senare problemet märks framförallt i de portugistalande länderna där mottagarna ofta begär att få rekrytera SIDA-finansierade konsulter i Portugal eller Brasilien istället för i Sverige för att på så sätt slippa bekosta dyrbara språkutbildningar. Dessa problem skulle kunna undvikas om alla utbildnings- och rekryteringskostnader belastade samma anslag oberoende av den rekryterades anställningsform. Valet mellan olika anställningsformer och utbildningsinsatser bör, enligt revisorernas mening, baseras på vad som bedöms som lämpligast för genomförandet av biståndsinsatsen utan att störas av ovan beskrivna inkonsekvenser i redovisningen.

7 Rollfördelningen i planeringen och genomförandet av biståndet

7.1. Rollfördelningen mellan SIDA och UD

Rollfördelningen mellan SIDA och UD varierar mellan olika biståndsprogram. Rollerna ser också olika ut under skilda faser i planeringen av ett och samma program. För vissa insatser har antingen SIDA eller UD ansvaret för både handläggning och beslut. Sålunda ligger hela ansvaret för bistånd genom folkrörelser och enskilda organisationer på SIDA samtidigt som UD både handlägger och fattar beslut vad gäller större delen av utbetalningarna av bidragen till internationella biståndsprogram. I de flesta fall är dock rollfördelningen något mera komplicerad. Ibland handlägger SIDA och beslutar UD t.ex. inför upprättande av samarbetsavtal eller användning av medlen för skuldlättnadsåtgärder. Ibland handlägger och beslutar SIDA men måste samråda med UD före beslut, detta gäller t.ex. för delar av livsmedelsbiståndet. Ibland ligger handläggningsansvaret på SIDA och beslut fattas antingen av

SIDA eller UD beroende på beloppsnivån. Detta är den dominerande formen för ansvarsfördelning och gäller bl.a. för humanitärt bistånd och katastrofbistånd samt för regionala insatser och inom ramen för samarbetsavtalen med programländerna.

Revisorerna har således funnit att både SIDA och UD är involverade i den löpande verksamheten inom stora delar av biståndsplaneringen. Kontakterna dem emellan är täta och man kan tala om ett informellt samrådsförfarande eller departementsstyrning som går betydligt längre än vad som framgår av ovanstående enkla beskrivning av ansvarsfördelningen för handläggning och beslut. Det finns flera skäl till detta. Ofta vet man inte förrän ganska långt fram i handlägningsprocessen om man ska hamna på en beloppsnivå där SIDA beslutar. Underhandskontakter med UD är naturliga i en sådan situation. Principiellt viktiga beslut tas alltid av UD och i tveksamma fall kan UD därför behöva rådfrågas på ett tidigt stadium. Om tjänstemännen på respektive håll inte känner sig säkra på var ansvaret egentligen ligger stämmer man av med varandra "för säkerhets skull". Tillgången på sakkunskap både på SIDA och på UD och de kollegiala relationerna mellan handläggarna på respektive håll skapar också både anledningar och tillfällen till kontakter. Relationerna mellan UD och SIDA tycks, såvitt revisorerna kunnat finna, inte ha berörts nämnvärt av den utveckling mot ökad målstyrning och decentralisering som präglar stora delar av statsförvaltningen i övrigt.

Rollfördelningen mellan SIDA och UD förefaller revisorerna särskilt komplicerad inom programlandsarbetet. Hela handlägningsansvaret faller på SIDA men UD (regeringen) fattar beslut om samarbetsavtalen (både de övergripande tvåårs avtalen och de enskilda sektoravtalen). SIDA är dock bemyndigad att ingå avtal om höjda landramar för befintliga samarbetsavtal om riksdagen beslutar om höjning. Inom ramen för gällande avtal och ekonomiska ramar kan SIDA dessutom göra omdisponeringar och fatta beslut om nya insatser upp till en total kostnad på 10 milj. kr. förutsatt att detta inte innebär en principiell förändring av biståndets inriktning eller överskrider 10 % av landramen. Det föreligger uppenbara svårigheter att entydigt tolka dessa regler. När övergår förändringar av en biståndsinsats till att betraktas som en ny insats? Kan man tillåta flera omdisponeringar inom loppet av en och samma avtalsperiod? När ska en förändring betraktas som principiellt viktig? Dessutom förutsätts att inte bara SIDA utan också UD är mycket väl insatta i enskilda detaljer i biståndsverksamheten. Biståndets komplexitet och ofta uppkommande behov av förändringar under löpande avtalsperioder gör att omdisponeringar och planering av nya insatser snarare hör till regeln än undantagen. Om planerings- och beslutsordningen ändras så att UD alltjämt fattar beslut om avtalen samt därutöver ger tydliga instruktioner till SIDA och ställer krav på rapportering, men överlåter åt SIDA att fatta beslut om insatser och omdisponeringar inom sektoravtalen skulle, enligt revisorernas bedömning, sannolikt inte bara planeringsprocessen kunna rationaliseras

utan även handläggaresurserna på UD kunna avlastas. En sådan förändring skulle också ligga mera i linje med idéerna om mål- och resultatstyrning.

Även för det multilaterala biståndet är ansvarsfördelningen i vissa avseenden oklar. Visserligen finns klart angivet om det är SIDA eller UD som handlägger stödet till respektive organ, men revisorerna finner det ibland svårt att se vad som styr denna ansvarsfördelning. Förklaringen är sannolikt ofta historisk snarare än funktionell. T.ex. svarar UD för stödet till internationella Röda Korset medan SIDA står för kontakterna med Kyrkornas världsråd och handikappinternationalen. I den konkreta biståndshandläggningen av i första hand katastrofinsatserna har SIDA nära kontakter med flera av de internationella organ som i andra sammanhang sorterar under UD. I flera fall finansieras projekt som drivs av olika FN-organ med SIDA-bistånd. Ibland ingår sådana insatser t.o.m. i programlandsarbetet med allt vad det innebär av handläggning och uppföljning från SIDA:s sida. I praktiken förutsätts sålunda att SIDA engagerar sig i inte obetydlig grad även i den multilaterala biståndsverksamheten. Utan att närmare precisera vad som avses förutsätter också regeringen, i direktiven för den fördjupade anslagsframställningen, "att SIDA i större utsträckning skall medverka i Sveriges deltagande i det internationella utvecklingssamarbetet samt få en större roll i beredningsarbetet". Avsaknaden av instruktioner för vad som egentligen förväntas av SIDA i detta sammanhang gör att revisorerna inte kan utesluta att ansvarsfördelningen i praktiken blir tämligen oklar mellan UD och SIDA också vad gäller planeringen av Sveriges kontakter med de internationella biståndsorganen.

Utrikesdepartementets relationer till SIDA och aktiva medverkan i biståndsverksamheten har enligt revisorernas bedömning sannolikt påverkats av att även UD är en handläggande biståndsorganisation med vad det innebär för arbetsmetoder och arbetsorganisation. Löpande ärendehandläggning inom regeringskansliet är relativt sällsynt i Sverige om man bortser från besvärärenden. I ett internationellt perspektiv är det dock betydligt vanligare. Revisorerna har inte granskat UD:s verksamhet i dess egenskap av biståndsorganisation och tar inte heller i detalj ställning till hur ansvaret för olika biståndsprogram skall fördelas mellan UD och SIDA. Behovet av klarare ansvarsfördelning och styrformer har redan betonats. Även frågan om UD:s roll som biståndsorganisation och verksamhetens effektivitet och ändamålsenlighet kan enligt revisorernas mening behöva klargöras och redovisas. En särskild fråga därvidlag gäller formerna och ansvaret för kontroll och uppföljning av verksamheten.

7.2 Rollfördelningen mellan SIDA och mottagarländerna

I den s.k. rollutredningen som genomfördes inom SIDA 1988 och 1989 av egen personal biträdd av externa konsulter spelar relationen mellan SIDA och mottagarländerna en nyckelroll. Övriga roller i planeringen och genomförandet av det konkreta biståndet bestäms i hög grad av hur den grundläggande relationen mellan givare och mottagare gestaltar sig. Grundtanken i rollutredningen är att mottagarlandet ska ta ett större ansvar för genomförandet av biståndet och även spela en betydligt aktivare roll i planeringen av såväl enskilda projekt som av det totala biståndets användning. I rollutredningen såväl som i den något senare utredningen om bistånd till afrikanska länder i kris diskuteras relativt utförligt de tänkbara faktorer som ligger bakom svårigheterna att nå fram med biståndet och att involvera mottagarländerna mera aktivt i biståndsprocessen. Biståndet, inte bara det svenska, beskrivs inte längre som det ursprungliga "hjälp till självhjälp" utan har successivt övergått till ett aktivt deltagande i mottagarländernas egna utvecklingsansträngningar. Förklaringarna till vad detta beror på är många. Normalt anges yttre faktorer som dominerande förklaringar men en del av ansvaret läggs även på biståndsorganen själva. Oavsett vad som ligger bakom denna utveckling innebär den att arbetsformer, samarbetsformer med mottagarländer och resursbehov inom SIDA-biståndet skiljer sig radikalt från de förhållanden som rådde på 60- och 70-talen. Något förenklat uttryckt innebär rollutredningens förslag att SIDA ska återgå till "hjälp till självhjälpsmodellen" och överlåta genomförandeansvaret till mottagarländerna själva. Detta förslag kan enligt revisorerna tolkas som att man tar på sig åtminstone en del av ansvaret för biståndets förändrade utformning och därför ger sig själv uppgiften att försöka komma tillrätta med problemet. Förslaget kommer om det genomförs fullt ut att få stora konsekvenser både för den utåtriktade och för den inre verksamheten.

Överföringen av ansvar från SIDA till mottagarlandet är inte i första hand en juridisk fråga. Rent juridiskt har hela ansvaret alltid legat hos mottagaren. Snarare handlar det om att redan på ett tidigt skede i planeringsprocessen förankra respektive utvecklingsprojekt hos den mottagande regeringen och förmå denna att sätta av egna resurser för att planera och genomföra verksamheten. Denna förankringsprocess vållar i bästa fall inga som helst problem, men i normalfallet måste man enligt revisorernas uppfattning räkna med att den kan leda till att betydligt mera tid och resurser får sättas av innan man kan gå vidare till att genomföra själva biståndsinsatsen. Detta kan leda till ökade reservationer och fördröjda utbetalningar av biståndsmedel.

Vissa funktioner som nu ligger på SIDA har redan på sina håll börjat föras över till mottagarländerna. Som exempel kan nämnas hanteringen av importstöd, viss upphandling av entreprenörer, betalningsansvar vad gäller lokala kostnader, sammanställande av statistik för redovisning och uppföljning o.s.v. I många fall

kopplas ansvarsöverföringen till olika former av utbildningsinsatser och s.k. institutionellt stöd. I andra fall bromsas det av praktiska problem och bristande intresse från mottagarlandet.

Förändringen av rollfördelningen mellan SIDA och mottagarländerna torde enligt revisorernas bedömning få konsekvenser inte bara för SIDA:s resursplanering (se kapitel 9) utan också för inriktningen av biståndet. Genom att SIDA medverkat aktivt i stort sett i alla de olika leden i planeringen och genomförandet av konkreta biståndsprojekt har man haft en garanti för att verksamheterna inte avviker alltför kraftigt från de mål som Sverige satt upp för biståndet. Ett större inflytande för mottagarlandet leder till att SIDA avhänder sig vissa påtryckningsmedel. Även om varje enskild biståndsinsats alltjämt godkänns av SIDA förutsätts det i praktiken att den måste prioriteras av mottagarlandets regering för att denna ska kunna överta hela ansvaret för genomförandet. Revisorererna finner därför att ett ökat ansvar och inflytande hos mottagarlandet knappast lär göra det lättare att driva frågor inom områden där mottagarländernas regeringar är måttligt intresserade. Exempel på sådana områden kan vara bl.a. kvinnofrågor, befolkningsfrågor, miljöfrågor, demokrati och mänskliga rättigheter. I vissa mottagarländer kan den sittande regeringens legitimitet ifrågasättas. På de flesta håll pågår någon form av öppning i demokratisk riktning. Dessa förhållanden och konsekvenserna av de förändringar som förutses bör enligt revisorernas åsikt beaktas när man tar ställning till om det är lämpligt att i nuläget föra över ett ökat ansvar till mottagarländerna. I alla händelser anser revisorererna att regeringen bör ålägga SIDA att på ett tydligt sätt redovisa hur biståndets inriktning och utformning kan komma att påverkas av ändrade former för samarbetet med mottagarländerna.

Överföringen av vissa uppgifter från SIDA till mottagarna kan enligt revisorernas uppfattning också få konsekvenser för de svenska konsult- och entreprenadföretag som är verksamma inom biståndet. Dessa företag har ofta avtal med SIDA. I andra fall har mottagarlandet svarat för upphandlingen men betalningen sköts även i dessa fall normalt av SIDA. I praktiken innebär detta att SIDA ställer upp som en garant för att mottagarlandet lever upp till sina förpliktelser gentemot företaget. Om denna garanti upphävs kan möjligheterna att utnyttja svenska företag i biståndsprojekt i vissa särskilt fattiga länder kraftigt försvåras eller fördyras. Revisorererna anser att även denna typ av konsekvenser måste beaktas av SIDA i det fortsatta arbetet mot en förändrad rollfördelning.

7.3 Rollfördelningen mellan SIDA och enskilda organisationer

Arbetsfördelningen mellan å ena sidan SIDA och å andra sidan folkrörelser och enskilda organisationer är relativt enkel och tydlig. De organisationer som genomför biståndsverksamhet med SIDA-finansiering svarar själva för all planering och insatsberedning. SIDA bedömer de ansökningar som kommer in utifrån angelägenheten i insatsen och organisationens förutsättningar att genomföra den. De större organisationerna har årsvisa ramavtal med SIDA som i princip innehåller en förteckning över de projekt som ska genomföras under året. Försök har nyligen påbörjats med en avtalsmodell som tillåter organisationerna att friare få disponera över medlen inom ramavtalen. De enskilda organisationerna förmedlar biståndet i egen regi eller till enskilda organisationer och sammanslutningar i mottagarländerna. Endast i undantagsfall etablerar man samarbete med mottagarlandets regering. Däremot är det relativt vanligt att enskilda organisationer driver sin verksamhet i nära anslutning till större SIDA-finansierade projekt.

Bortsett från katastrofbiståndet och det humanitära biståndet som SIDA-finansieras till 100 procent måste de enskilda organisationerna själva svara för minst 20 procent av kostnaderna för sin biståndsverksamhet. Det är främst detta krav på självfinansiering och beroendet av de egna medlemmarnas arbete som sätter upp gränser för hur snabbt man kan expandera verksamheten. Trots detta har expansionen varit snabb och bistånd via enskilda organisationer svarar nu för närmare 20 % av allt bistånd som finansieras av SIDA. Enligt vad revisorerna kunnat finna fungerar samarbetet väl mellan SIDA och de enskilda organisationerna och ansvarsfördelningen dem emellan förefaller tydlig även om uppföljningen av insatserna ofta tycks ha stora brister trots de relativt ambitiösa s.k. kapacitetsstudier som SIDA gör tillsammans med ramorganisationerna.

7.4 Rollfördelningen inom SIDA

SIDAS styrelse består av 12 personer med generaldirektören som ordförande. Sex av styrelseledamöterna har nominerats av de fyra stora riksdagspartierna. Fem kommer från folkrörelser och enskilda organisationer. Styrelseledamöternas engagemang i biståndsfrågor inskränker sig inte till att sitta i SIDAS styrelse. Representanterna för folkrörelser och enskilda organisationer utgörs av internationella sekreterare eller biståndsansvariga inom respektive organisation. Samtliga riksdagsledamöter är ordinarie medlemmar av utrikesutskottet. Styrelsen fattar i enlighet med verksförordningen beslut om anslagsframställning och årsbokslut samt i anledning av riksrevisionsverkets revisionsberättelser och revisionsrapporter. Ytterligare frågor föreläggs inte styrelsen för beslut men den hålls informerad i frågor som verkschefen bedömer vara

av principiell betydelse för biståndets inriktning och utformning. Bl.a. behandlas skrivelser till regeringen i styrelsen och ledamöterna kan förutom att yttra sig över förslagen normalt även bifoga reservationer och särskilda yttranden.

Den parlamentariska representationen i SIDA:s styrelse är starkare än i de flesta andra verksamhetsstyrelser. Så stark t.o.m. att styrelsen i en partimotion till riksdagen beskrivs som "parlamentariskt sammansatt". Av de sex politiskt nominerade ledamöterna är fyra riksdagsledamöter och de övriga två anställda av sina respektive partier. Rent generellt anser revisorerna att parlamentarisk representation i verksamhetsstyrelser är av värde för verksamheten. Den politiska dominansen i SIDA:s styrelse kan dock enligt vad revisorerna kommit fram till efter genomgångar av styrelseprotokoll och samtal med enskilda styrelseledamöter ha bidragit till att föra upp diskussionerna på en övergripande biståndspolitisk nivå till men för styrelsens huvudsakliga uppgift att "pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten"⁷. Revisorerna anser att frågan om den parlamentariska representationen i statliga myndigheters styrelser bör utredas närmare t.ex. av den särskilt tillsatta riksdagsutredningen.

Revisorerna har funnit att rollfördelningen mellan SIDA:s egen personal och tillfälligt anlidade konsulter inte alltid är helt tydlig. Det finns inga entydiga regler för vad konsulter kan respektive inte kan syssla med. Ofta är det svårt att avgöra om konsulter utnyttjas för att tillföra en sorts kompetens som SIDA saknar eller för att tillföra mera av den sorts kompetens man redan har. Det finns flera förklaringar till varför det i praktiken är så svårt att avgränsa konsulternas ansvar. Upphandlingen av konsulter är delegerad till de olika byråerna som själva utformar sin policy inom den ganska breda ram som tillåts av SIDA:s upphandlingsregler. Den höga personalrörligheten inom SIDA innebär inte bara att den egna personalens arbetsuppgifter förändras, den påverkar även konsulternas roll och betydelse. Exempel där konsulterna står för kontinuiteten i verksamheten citeras ofta. Enligt revisorernas bedömning har de anslagstekniska möjligheterna att få fram konsultpengar när det saknas lönedel också inneburit att det skapats ett kortsiktigt intresse av att inte dra gränser som innebär att man avhänder sig möjligheten att utnyttja konsulter när egna resurser inte finns att tillgå.

Den formella fördelningen av ansvaret för planeringen av olika biståndsprogram och projektinsatser mellan enheterna på SIDA förefaller revisorerna tydlig och endast i enstaka fall tycks tveksamhet föreligga om var ansvaret ligger. Beredningsprocessen involverar flera olika enheter och nivåer innan en biståndsinsats beslutas och

⁷ Verksförordningen SFS 1987:1100

påbörjas. Här tycks dock reglerna relativt väl inarbetade även om det ofta förekommer informella kontakter och beslut inom eller vid sidan av den formella gången. Det formella ansvaret för genomförande och uppföljning är fördelat på samma sätt men här förefaller ansvarsgränserna i praktiken mindre tydliga. Till stor del hänger detta troligen samman med biståndskontorens något oklara roll inom myndigheten. Programhandläggare på biståndskontoren svarar för löpande uppföljning och kontakter med de SIDA-finansierade biståndsprojekten. Biståndskontoren är direkt underställda regionavdelningschefen men sektorbyråerna ansvarar för administrationen av projekten och ansvarar också för uppföljning och utvärdering. Ofta rekryteras också programhandläggarna bland sektorbyråernas personal. Revisorerna tror att rollfördelningen inom SIDA skulle kunna göras tydligare om biståndskontorens arbetsuppgifter och plats i organisationen definierades på ett enhetligt sätt och om planeringen av deras bemanning och kompetensbehov integrerades i SIDA:s övergripande personalplanering.

Revisorerna anser att den höga personalrörligheten inom SIDA och då framförallt på chefsnivåerna har medfört en påfrestning på ledningsstrukturen och försämrat möjligheterna att bygga upp tydliga chefsroller. Även här hänger vissa problem samman med biståndskontorens placering i organisationen. Biståndskontorschefstjänsterna är i de flesta fall placerade på samma nivå som kvalificerade avdelningsdirektörer (handläggare och sektionschefer), men rekryteringen av kontorschefer görs även från såväl högre som lägre nivåer. Vid återkomsten till SIDA-S förekommer relativt ofta att den f.d. kontorschefen återgår till vanliga handläggande uppgifter utan ledningsansvar. Även de som vikarierar på chefstjänster medan ordinarie innehavaren tjänstgör på biståndskontor återgår ofta till handläggande uppgifter. Resultatet har blivit att antalet före detta chefer sannolikt är större inom SIDA-S än inom de flesta andra myndigheter. Detta bidrar till att skapa en chefsroll där chefen är mera kollega än överordnad. Mindre vanligt är att personer med chefstjänst får handläggande arbetsuppgifter på biståndskontor men även detta förekommer. Inte heller är lönestrukturen sådan att cheferna lyfts fram. Dessa svagheter återspeglas i former för beslutsfattande och ansvarsfördelning som revisorerna finner något svårbegripliga. Det finns t.ex. en tendens att chefer, åtminstone temporärt, tar med en del av sina tidigare arbetsuppgifter eller bevakningsområden då de byter chefstjänst. Ännu tydligare är tendensen att dela upp de ledningsfunktioner som ligger på chefstjänsten på flera personer inom eller utanför chefsgruppen. Uppdelningen är inte bara nivåmässig utan följer också specialiteter och bevakningsområden. Revisorerna finner dock anledning att understryka att såväl den höga rörligheten mellan SIDA-S och biståndskontoren, som behovet att i den konkreta biståndsverksamheten delegera långtgående beslutsbefogenheter, i praktiken gör det nödvändigt att tillämpa delvis andra och mindre hierarkiska ledningsformer inom SIDA än inom "vanliga" myndigheter. Detta innebär dock inte att kraven på klarhet och tydlighet kan sättas lägre.

8 Samordningsfrågor

Både UD och SIDA uppträder i flera sammanhang som samordnare av olika biståndsprogram. Ibland tillsammans, som i styrelserna för olika biståndsorgan. Ibland var för sig när de representerar andra biståndsmyndigheter i mottagarländerna. SIDA förutsätts kunna representera andra biståndsorgan och spela en aktiv roll även inom vissa av de delar av biståndet som ligger utanför SIDA:s eget verksamhetsområde. Däremot finns ingenstans formaliserat vilka krav som ställs på SIDA i dessa avseenden.

De olika biståndsorganen skiljer sig åt vad gäller biståndets inriktning, arbetsformerna samt kraven på långsiktighet och djup i engagemanget. I vissa avseenden är dock gränserna överlappande vilket skapar förutsättningar för konkurrens där olika biståndsorgan tar sig an likartade arbetsuppgifter på olika sätt. Möjligheterna till konkurrens, om än bara vad gäller arbetsformerna, gör att det enligt revisorernas mening finns anledning ifrågasätta det lämpliga i att personer från SIDA sitter i styrelserna för andra biståndsorgan. Beslutet att SIDA inte längre ska ha en representant i BITS styrelse tyder på att en omprövning kan vara på väg.

På samma sätt kan man enligt revisorerna ifrågasätta det lämpliga i att UD som utser ledamöterna av de andra biståndsorganens styrelser även har egna representanter i samtliga styrelser. Särskilt tveksamt förefaller detta i de fall då styrelseledamoten i sitt arbete på UD medverkar i handläggningen av frågor som rör respektive biståndsorgan. Lämpligheten i UD:s styrelserepresentation kan också ifrågasättas ur ett målstyrningsperspektiv. För de speciella beredningsgrupperna för humanitärt bistånd och katastrofbistånd gäller inte dessa invändningar utan där förutsätter själva beredningsformen att både UD och SIDA deltar i planeringen av insatserna.

Regionavdelningarna på SIDA svarar för samordningen av de olika former av bistånd som bedrivs inom respektive regioner och länder. Denna samordning bygger i mångt och mycket på landprogrammeringsmodellen som innebär att inom en given ram göra avvägningar mellan olika sektorer och biståndsprojekt. Även inom denna modell innebär det dock vissa problem att driva ett stort antal verksamheter samtidigt. SIDA söker därför hålla tillbaka antalet insatser och istället koncentrera samarbetet med respektive programland till ett begränsat antal sektorer. Denna strävan att koncentrera insatserna motverkas dock av att landramarnas andel av SIDA:s anslag minskat kraftigt och fortsätter att minska.

För det bistånd som ligger utanför landramarna kan man inte skönja någon tendens till koncentration av insatserna till färre sektorer. Tvärtom tycks utvecklingen enligt revisorernas uppfattning ha varit den motsatta. För biståndet via enskilda organisatio-

ner (inkl. humanitärt bistånd och katastrofbistånd) har en ökning av antalet insatser varit en naturlig följd av att biståndsvolymen och antalet berörda organisationer ökat. Inte heller de andra formerna av bistånd utanför landramarna uppvisar någon märkbar tendens mot ökad koncentration. Speciella problem vad gäller samordningsformerna uppstår för anslagsposterna särskilda program och särskilda miljöinsatser. Dessa anslag finansierar ofta stöd till programländerna men utanför landramarna. Planeringen av insatserna görs helt oberoende av den planeringsprocess som leder fram till samarbetsavtalets uppläggning och inriktning. Revisorerna anser att det inte minst av samordningsskäl kan finnas anledning att samla hela det SIDA-administrerade biståndet till programländerna inom landramarna eller på annat sätt vidta åtgärder för att åstadkomma en enhetligare handläggning av biståndsinsatserna. En sådan förändring skulle sannolikt också möjliggöra vissa administrativa förenklingar.

9 Planeringen av resurser för administration av biståndsanslaget

9.1. Överföringar från sakanslagen till administrationen

Under en följd av år har det i förhållande till gjorda åtaganden varit relativt gott om pengar på sakanslagen (biståndsanslagen) men ont om pengar på förvaltningsanslaget (administrationsanslaget). Resultatet av denna obalans har bl.a. blivit att man gjort det möjligt att föra över en del av administrationens kostnader till sakanslagen. Ansträngningarna att finna lösningar som möjliggör sådana överföringar har av tjänstemän på SIDA liknats vid "avancerad skatteplanering". Nedanstående tabell ger en viss uppfattning om överföringarnas omfattning, men täcker ändå inte hela bilden. Till det som redovisas i tabellen ska egentligen läggas även utnyttjandet av närkonsulter och överföringen av vissa administrativa kostnader till projekten genom att bl.a. rekrytera konsulter istället för direktanställda (se kapitel 7). I gränsområdet mellan sakanslag och förvaltningsanslag finns också en "grå zon" där man avgör från fall till fall om det är lämpligt att föra över kostnaden till sakanslaget.

För att förstärka personalresurserna med hjälp av sakanslagen kan SIDA antingen inrätta sakanslagsfinansierade tjänster eller anställa närkonsulter. Kostnaderna för sakanslagsanställningarna framgår av tabellen. Utnyttjandet av närkonsulter redovisas i docent Ronnie Eklunds rapport "Närkonsulterna på SIDA" som utarbetats på uppdrag av riksdagens revisorer.

Tabell 4. SIDA:s administrationsbudget 1990/91. Mkr.

Förvaltningsanslaget		
lönedel enl. regleringsbrev	113,3	
uppräknig av lönedel	14,3	
lokalkostnader SIDA-S	17,3	
lokalkostnader bk	21,7	
utlandstillägg	28,5	
engångsanvisningar	5,8	
övrigt	59,4	<u>260,3</u>
Sakanslagen		
säkerhetskostnader	2,0	
tjänsteresor	4,0	
kapacitetsförstärkn, lönekostn.	7,0	
kapacitetsförstärkn, resor, kontor	3,0	
avgifter vid varusändningar	..	
adm kostn för biståndspersonal	1,5	
sakanslagsanställningar	12,0	
sakanslagsanst bidr till samkostn	8,7	
sakanslagsanst bidr till lokal bk	4,5	
servicebidrag till bk för KAP	4,4	<u>47,1</u>
Övrigt		
serviceintäkter från SAREC	1,3	
kvarvarande EA-medel fr 89/90	1,4	
återbäringar m.m.	0,2	
övrigt	1,2	<u>4,1</u>
Summa	311,5	

Antalet sakanslagsanställda uppgår till ungefär 40 personer (exkl. lokalanställda vid biståndskontoren), jämnt fördelade mellan SIDA-S och biståndskontoren. SIDA:s verksamhet har fastställt särskilda rutiner och beslutsordningar för inrättande av sakanslagsfinansierade tjänster. Innan sådan tjänst inrättas ska samråd ske med UD utom i de fall då det redan föreligger ett regeringsbeslut. I några konkreta fall har beslutet att utnyttja sakanslaget tagits av riksdagen. Sakanslagsanställningar kan enligt de regler som gäller tillgripas endast i vissa speciella situationer och får inte ses som en generell resursförstärkning. Biståndsministern sammanfattade i mars 1991 i riksdagen dessa villkor som att man har möjlighet "att ta hjälp av sakanslaget när korta, tidsbegränsade och väl definierade arbetsuppgifter skall genomföras". I den granskning som RRV i november 1990 gjorde av SIDA:s sakanslagsfinansierade tjänster fann man dock bl.a. att de skäl som föregick inrättandet av sådana tjänster inte alltid uppfyllde dessa villkor. I några fall angavs som motiv att handläggningen behövde förstärkas, i andra att finansieringsmöjligheter

saknades inom förvaltningsanslaget. Förlängningar skedde ofta mer eller mindre automatiskt.

Riksdagens revisorers genomgång av sakanslagsanställningarna visar att de i många fall är allt annat än "korta och tidsbegränsade". Sålunda har hela personalen vid SIDA:s kursgård i Uppsala (f.n. 11 personer) finansierats över sakanslag sedan minst 8 år tillbaka. Samma gäller för markvårdsenheten vid biståndskontoret i Nairobi där man dock kan ifrågasätta om det inte rör sig om biståndsarbete i projektform snarare än biståndsadministration. Flera exempel finns på personer som upprätthållit sakanslagsfinansierade tjänster mer än fem år i rad. Det kan också konstateras att större delen av de sakanslagsanställda (kursgården undantagen) innehar fasta lönetjänster på SIDA. Även detta faktum bidrar till att förstärka intrycket att sakanslagsanställningarna i hög grad motiveras av brist på resurser inom förvaltningsanslaget. Inte heller förefaller de arbetsuppgifter som utförs vara särskilt mycket kortare än SIDA:s verksamhet i allmänhet. Revisorerna anser att UD bör meddela SIDA klarare riktlinjer för sakanslagsanställningarna. De sakanslagsanställningar som inte överensstämmer med gällande regler och intentioner bör avvecklas eller finansieras på annat sätt.

I budgetpropositionen för budgetåret 1988/89 lades förslag till förstärkningar av SIDA:s personalresurser som syftade till att göra slut på SIDA:s beroende av närkonsulter på myndighetsuppgifter. Förslaget baserades på en intern utredning inom SIDA (Närkonsultutredningen) och antogs av riksdagen. Syftet att "SIDA bör efter detta resurstillskott i framtiden ej upphandla konsulter för utförande av arbetsuppgifter av myndighetskaraktär" (prop 1987/88:100, bil 5, sid 101) uppnåddes dock aldrig. Av den studie som docent Ronnie Eklund utfört på revisorernas uppdrag framgår att utnyttjandet av närkonsulter alltså är av betydande omfattning. Gränsdragningarna mellan konsulternas arbete och den egna personalens uppgifter görs inte på något entydigt sätt och varierar mellan olika byråer inom SIDA. Ingenstans finns klart utsagt vad som avses med "uppgifter av myndighetskaraktär". I flera fall arbetar konsulterna på villkor som inte gör det sannolikt att SIDA i händelse av en tvist skulle gå fria från arbetsgivaransvar. Ansvar för anlitande av närkonsulter är delegerat till byrånivå och omfattningen varken styrs eller följs upp från central nivå. Revisorerna finner såväl omfattningen av närkonsultinsatserna som bristen på uppföljning och redovisning anmärkningsvärd inte minst mot bakgrund av statsrådets uttalande och riksdagens beslut.

Samma obalans mellan gott om pengar för bistånd och ont om pengar för administration, som ligger bakom överföringarna från sakanslag till förvaltningsanslag inom SIDA, ligger sannolikt också bakom de enligt revisorernas mening mycket höga avräkningar som UD gör från biståndsanslaget för att täcka utlandsmyndigheternas

kostnader. Även överföringen av reservationsmedel från anslaget för utvecklingssamarbete genom SIDA till ambassadbyggnationer i Lusaka och Maputo faller in i bilden.

9.2 Sambandet mellan biståndsvolym och personalbehov

SIDAS personalresurser har vuxit under 1980-talet även under perioder då anvisade medel till utvecklingssamarbete genom SIDA minskat i reala termer. Landramarna har minskat sin andel av SIDA-biståndet vilket innebär att de reallt minskat i värde. Trots detta är det just på biståndskontoren i programländerna som personalökningen varit mest påtaglig eller omkring 40 % mellan 1982 och 1990. Utvecklingen av såväl personalresurserna som biståndsvolymer framgår av SIDAS anslagsframställan eller av dess tabellbilaga. Det tycks vara en vanlig uppfattning både inom och utom SIDA att belastningen på SIDAS administration har ökat kraftigt till följd av ökade krav utifrån, ökande anslag och snålare tilldelning av administrativa resurser. Revisorerna noterar dock att även om personalresurserna för 1980-talet som helhet vuxit snabbare än det reala biståndsanslaget så har utvecklingen under 1980-talets senare hälft varit den motsatta. Det går inte enligt vad revisorerna kunnat finna att utifrån fördelningen på olika anslagsposter säga att biståndets sammansättning i någon entydig mening blivit mera resurskrävande. Särskilda program och miljöinsatser har ökat och är sannolikt betydligt mera personalkrävande än de minskande landramarna men stöd via enskilda organisationer som ställer relativt små krav på SIDAS personalresurser har ökat ännu snabbare. Utöver anslaget utvecklingssamarbete genom SIDA har ansvaret för handläggningen av skuldåtgärderna förts över till SIDA men revisorerna bedömer inte att detta inverkat annat än marginellt på myndighetens totala personalbehov.

Revisorerna inser att belastningen på SIDAS administrativa resurser kan ha ökat oavsett vad som händer med biståndsvolym, personalresurser och anslagets fördelning på olika anslagsposter. Inte minst de politiska beslut rörande biståndets inriktning som tagits av riksdagen har i vissa avseenden ställt ökade krav på SIDAS administration. Miljöbiståndet och beaktande av miljökonsekvenserna av alla biståndsinsatser är det kanske viktigaste exemplet. I några fall är också ökningen av personalresurserna en direkt följd av beslut i riksdagen. Oberoende av politiska beslut eller krav från regering och riksdag tycks det dock ha ägt rum en gradvis förändring av SIDAS arbetsformer. Denna förändringsprocess som pågått under lång tid förefaller inte ha varit planerad utan har snarare inneburit en gradvis anpassning till förändrade yttre förutsättningar. Utvecklingen tycks ha förstärkts av ökade kvalitetskrav även inifrån SIDA. Trots denna gradvisa förändring av biståndsverksamheten som inneburit en övergång från "hjälp till självhjälp" till aktiv medverkan i u-ländernas utvecklingsansträngningar togs inga politiska beslut om att sanktionera förändringarna. Inte heller redovisade SIDA hur det förändrade arbetssättet påverkade deras behov av

personal. Processen förefaller i hög grad ha ägt rum på handläggarnivån. Revisorerna noterar med tillfredsställelse att SIDA:s ledning, inom ramen för arbetet med den interna rollutredningen, har initierat en översyn av arbetsformerna inom biståndet baserad på en kartläggning av hur arbetet bedrivs. Syftet med översynen är bl.a. att finna mindre arbetsintensiva arbetsformer.

Överför
+
tills

Revisorerna vill understryka att de grundläggande svårigheterna att bedöma behovet av administrativa resurser utifrån storleken på det anslag SIDA har att administrera alltjämt kvarstår. Olika biståndsinsatser ställer helt olika krav på handläggaresurser. Ibland återfinns de dessutom under samma anslagspost. Särskilt stora är variationerna inom landramsanslagen som rymmer både importstöd och projektstöd. För en given anslagsnivå kan projektinsatser i vissa lägen ställa hundrafalt större krav på SIDA:s personalresurser än importstödet. Ännu extremare blir skillnaden om man jämför med verksamheter som befinner sig huvudsakligen på beredningsstadiet och ännu inte kommit igång med konkreta biståndsinsatser. /

En vä
tills
skan

Det bör enligt revisorernas mening vara möjligt att i anslagsframställan närmare beskriva sambandet mellan de insatser som föreslås och behovet av administrativa resurser. För varje enskild insatstyp är SIDA:s kunskap om personalbehovet sannolikt relativt god. Vad som behövs är att väga samman de olika insatserna inom respektive anslagspost. Man bör också överväga om inte själva anslagskonstruktionen kan ändras så att sambandet mellan biståndsvolym och resursbehov framträder tydligare. Framförallt gäller detta för landramarna där både importstöd och projektinsatser ingår. En tänkbar lösning på det problemet skulle kunna vara att handlägga importstödet tillsammans med skuldåtgärdsåtgärderna och i avtalen med programländerna ange fördelningen mellan varubistånd och projektinsatser.

Änd
+
tills

9.3 Fördelningen av personal mellan SIDA-S och biståndskontoren

Biståndskontor finns i alla programländer utom Kap Verde. Kontoren förmedlar SIDA:s kontakter med mottagarlandets regering och myndigheter, följer de svenska biståndsinsatserna, informerar SIDA om utvecklingen i landet och i utvecklings-samarbetet, svarar för vissa personalsociala funktioner, m.m. Till stor del styrs biståndskontorets arbete av innehållet i gällande samarbetsavtal men man handlägger även frågor som ligger utanför samarbetsavtalet, främst andra former av SIDA-bistånd samt frågor som rör andra svenska biståndsmyndigheter i den mån dessa företräds av biståndskontoret.

Biståndskontoren består normalt av en chef, en vice chef, en administratör, en sekreterare/assistent och en eller flera programhandläggare. Den personalökning som

ägt rum under 80-talet faller till större delen på programhandläggarna. Programhandläggarna är mer eller mindre specialiserade beroende på biståndsprojektens antal och inriktning.

Större delen av biståndskontorens personal rekryteras internt inom SIDA. I normalfallet tar de med sig sin egen lönetjänst vid utflyttningen. I andra fall besätter de någon av biståndskontorschefstjänsterna eller övergår till sakanslagsanställning. De externrekryterade placeras på arvodestjänst eller sakanslagsanställs. Vad gäller tillsättningen och utformningen av programhandläggartjänsterna har de berörda sektorbyråerna möjlighet att framföra synpunkter. Besluten ligger dock på regionavdelningarna som också svarar för frågor som rör dimensioneringen, avvägningen mellan olika arbetsuppgifter och arbetsformerna. Någon särskild plan för bemanningen av biståndskontoren finns inte och heller inga särskilda kriterier för hur resursbehovet ska beräknas. Ansvarsfördelningen mellan SIDA-S och biståndskontoren är relativt väl definierad men säger enligt revisorernas bedömning inte särskilt mycket om hur arbetsuppgifterna fördelas i praktiken.

Kostnaderna för utlandsstationeringen är genomgående mycket höga. I många fall beräknas kostnaderna per årsarbete på biståndskontor till omkring en milj.kr. Mot denna bakgrund finner revisorerna det värt att notera att det saknas fasta riktlinjer och kriterier för fördelningen av personalresurser mellan huvudkontoret och biståndskontoren. Intrycket att biståndskontoren har en relativt gynnad ställning vid fördelningen av SIDA:s resurser bekräftas på olika sätt av företrädare för SIDA. Uttalanden som att man "slår vakt om bks resurser", "tar hänsyn till bks speciella situation", "är medveten om de svåra arbetsvillkoren på bk" osv. är vanliga. Personalökningen på biståndskontoren beror, enligt vad revisorerna kunnat finna delvis på att arbetsformerna förändrats som följd av att kontoren fått en annan roll i biståndet och delvis på att biståndskontoren pålagts ytterligare biståndshandläggning utöver landramsmedlen. Rollutredningen bekräftar att det förhåller sig på detta sätt och föreslår förändringar som i princip innebär att man återgår till den rollfördelning som gällde tidigare när biståndskontoren spelade en mindre aktiv roll i själva genomförandet av biståndsverksamheten. Däremot drar man inte den till synes logiska slutsatsen att detta innebär att man bör kunna frigöra det resurstillskott som biståndskontoren fått för att kunna arbeta på det arbetsintensiva sätt som man nu ska överge.

Bakom denna brist på enhetlig policy ligger enligt revisorernas uppfattning till stor del bristen på principer för hur det konkreta arbetsansvaret fördelas mellan SIDA-S och biståndskontoren. SIDA arbetar med dessa frågor men det råder helt naturligt stora skillnader mellan olika sektorbyråer beroende på om de har eller inte har en "egen" programhandläggare på biståndskontoret. Det förefaller revisorerna rimligt att

sektoravdelningens ansvar "för att sakkunskap finns tillgänglig inom sektorerna"⁸ på ett tydligare sätt borde inkludera även biståndskontoren och fördelningen mellan SIDA-S och biståndskontoren. En tänkbar lösning kan enligt revisorerna vara att, i den mån speciallisttjänster behövs på biståndskontoren, fördela dessa tjänster mellan sektorbyråerna som ges ansvaret för att tjänsterna bemannas med lämpliga personer och att arbetsuppgifterna fördelas på ett lämpligt sätt.

9.4 Personalrörligheten

Den höga personalrörligheten inom SIDA och de problem detta fört med sig framförallt för bemanningen av chefstjänsterna har redovisats tidigare i denna rapport. Vissa åtgärder har vidtagits för att få ner rörligheten. Bl.a. har man mer eller mindre sökt formalisera vissa förtjänstkrav vid interna tjänstetillsättningar innebärande att man inte kan komma ifråga för ny tjänst förrän man upprätthållit sin egen tjänst under viss tid. Denna regel förefaller dock inte tillämpas fullt ut. Uppmärksamhet har även riktats mot överplaneringen av byråernas löneram. Frågan om man ska rekrytera externt eller internt är ständigt föremål för diskussion inom SIDA. Ökade externrekryteringar framförallt till biståndskontoren skulle enligt revisorernas bedömning leda till minskad intern personalomsättning. Dock förefaller det inte lämpligt att gå så långt att man premierar externsökande vid tjänstetillsättningar för att på så sätt undvika de följdverkningar i form av ökad rörlighet som interntillsättningar leder till.

Sannolikt går det att något minska den interna personalrörligheten och revisorerna bedömer också att en sådan utveckling vore önskvärd ur lednings- och effektivitetssynpunkt. Dock måste man räkna med att rörligheten alltid måste ligga på en relativt hög nivå p.g.a. behovet att bemanna biståndskontoren. Revisorerna anser därför att en minst lika viktig uppgift som att söka minska personalrörligheten är att lära sig leva med hög rörlighet och söka vända den till något positivt. Det är inte den höga rörligheten i sig som är problemet utan den höga rörligheten i kombination med vad som enligt revisorerna måste betecknas som en extremt personberoende verksamhet.

Hög rörlighet behöver t.ex. inte leda till oklara chefsroller om befattningarna i sig är väl preciserade och inordnade i organisationen oavsett vem som sitter på tjänsten. Kontinuiteten på handläggarsidan kan överleva täta personalbyten om verksamheten är väl dokumenterad och följer rutiner som nytillträdande handläggare kan ta över. De negativa effekterna av rörligheten skulle sannolikt minska om den inordnades i långsiktiga personalutvecklings- och karriärvägar. En långsiktigare planering av bemanningen på biståndskontoren och en koppling till byråernas ansvar för sakkunsk-

⁸ Instruktion för SIDA, SFS 1988:531.

pen inom sina respektive områden borde göra det möjligt att skapa någon sorts rotationssystem mellan SIDA-S och biståndskontoren för vissa personalkategorier. Trots den höga rörligheten inom chefsgruppen görs enligt revisorerna alltför lite för att definiera tydligare chefsroller och för att höja statusen framförallt på de lägre chefstjänsterna. Särskilda insatser av chefsutvecklingskaraktär förefaller motiverade.

10 Utvärderingsverksamheten

Krav på ytterligare utvärderingar av biståndspolitiken och dess olika delar framförs ofta trots den omfattande utvärderingsverksamhet som bedrivs både av SIDA och av UD. I direktiven för den fördjupade anslagsframställningen understryks behovet av resonemang om måluppfyllelse och effektivitet och regeringen slår fast att "SIDA skall i den fördjupade anslagsframställningen göra en resultatanalys". Såväl den senaste biståndsorganisationsutredningen som utredningen om effektivitet och utvärdering i biståndet föreslår inrättandet av ett särskilt utvärderingssekretariat för biståndet. Samtidigt konstateras att redan den utvärderingsverksamhet som bedrivs för närvarande är mycket omfattande och övervägande av god kvalitet.

Trots att utvärderingarna generellt sett inte brister i vare sig kvantitet eller kvalitet är utredningsverksamheten enligt revisorenas mening behäftad med vissa svagheter. Den första är att utvärderingarna endast undantagsvis ger svar på frågor som rör insatsernas kostnadseffektivitet. Tyngdpunkten ligger istället på utvärdering av processer och metoder. Utvärderingarna koncentreras alltså i hög grad till att utvärdera enskilda projekt även om utvärderingar av sektorprogram numera förekommer relativt ofta. Revisorerna noterar dock med tillfredsställelse att SIDA:s utvärderingsgrupp initierat ett antal s.k. tematiska utvärderingar med syftet att göra en syntes av flera utvärderingar. Synteser finns också i andra former: både SIDA:s och andra biståndsorganisationers erfarenheter utnyttjas i sektorbyråernas strategidokument och sektoranalyser. Landrapporter och landanalyser är andra dokument för sammanvägningar och erfarenhetssynteser. Översikter av olika sektorer baserade på SIDA:s egna utvärderingar blir ett återkommande inslag i anslagsframställningarna. Den nyligen presenterade SIDA-utredningen om svenskt bistånd till afrikanska länder i kris visar att det inom SIDA finns kapacitet att hantera biståndsfrågorna ur ett probleminriktat helhetsperspektiv.

Vidare anser revisorerna att uppföljningen av vissa insatser är otillräcklig. Bland annat gäller detta delar av det bistånd som går genom enskilda organisationer. För t.ex. det humanitära biståndet till södra Afrika tycks inte ens den obligatoriska avrapportering som mottagande organisation är skyldig inkomma med enligt avtalet fungera tillfredsställande. Skuldlätnadsåtgärderna följs i praktiken inte upp av SIDA.

Den redovisning som ibland presenteras av mottagarna eller av världsbanken är sällan i sådan form att den analyseras av SIDA. Revisorerna noterar dock att SIDA vidtagit vissa åtgärder för att komma till rätta med dessa problem. Bl.a. finns en strävan att gå över från förhandsgranskning till efterhandsgranskning vad gäller de enskilda organisationernas verksamhet och en särskild utredning genomförs av varubiståndet.

Auditor
+ tilläggs

Utvärderingsverksamheten försvåras också av att SIDA:s egen planeringsinformation är svårhanterad i många avseenden. Olika redovisningsställen arbetar efter olika rutiner, fördelningen mellan konton och anslagsposter är svåröverskådlig, interna kostnadsfördelningar omöjliggör löpande kostnadsjämförelser inom vissa verksamheter, definitionsändringar och dålig dokumentation försvårar historiska jämförelser. Svårigheterna att få grepp om statistiken kan illustreras t.ex. av att SIDA och UD för 1989/90 redovisar helt olika siffror för utfallet och fördelningen av myndighetens administrativa kostnader. När det nya ekonomiadministrativa systemet är helt inarbetat kommer förhoppningsvis en del av dessa problem att kunna lösas.

Inom SIDA ansvarar sektorbyråerna för utvärderingarna inom sina respektive områden. I praktiken innebär detta att genomförandeansvar och utvärderingsansvar ligger på samma ställe. Utvärderingsgruppen har huvudansvaret för utvärderingsplanen och därmed för valet av utvärderingsobjekt. I den konkreta verksamheten är dock gruppens roll i huvudsak stödjande och samordnande. Revisorerna anser att det från flera synpunkter är önskvärt att tydligare skilja utvärderingsansvaret från genomförandeansvaret. En starkare ställning för utvärderingsgruppen skulle underlätta en sådan förändring. Ansvar för att utveckla formerna för resultatutvärderingar bör också enligt revisorernas mening ligga på utvärderingsgruppen och resurser sättas av för detta ändamål.

Tilläggs
och ändr

Bl.a. i utredningen om effektivitet och utvärdering i biståndet understryks vikten av att "arbetet med utvärdering måste kanalisera kunskap nerifrån och upp"⁹. Denna beskrivning stämmer enligt revisorernas bedömning inte särskilt väl in på SIDA:s utvärderingsverksamhet. Uppläggnings av det ekonomiadministrativa systemet, årsgenomgångarna, rapporteringen från biståndskontoren och de avrapporteringar ("debriefingar") som görs av hemvändande biståndsarbetare eller biståndskontorspersonal ligger för närvarande utanför utvärderingsverksamheten. Det finns t.ex. ingenstans klart utsagt hur man ska ta till vara de hemvändandes erfarenheter eller vem som ansvarar för att det görs överhuvudtaget. Ibland genomförs "debriefingen" av närmast berörd sektorbyrå, ibland av annan byrå, ibland inte alls. Utvärderingsgruppen har enligt revisorernas uppfattning otvivelaktigt en viktig roll att spela även vad gäller att finna lösningar på dessa problem.

⁹ "Bra beslut, DS 1990:63, sid. 18

En på många sätt känslig fråga inom programlandsarbetet gäller mottagarlandets skyldighet att redovisa hur man använder biståndet från Sverige och vilka sanktionsmöjligheter som kan tillgripas om man finner att missbruk förekommer. I regleringsbrevet slås fast att avtalen "skall innehålla bestämmelser som reglerar uppföljning, utvärdering och revision av verksamhet eller verksamhetsområde". I regleringsbrevet finns också en skrivning om skyldigheten för den som beviljats statsbidrag att ge RRV tillfälle att granska hur bidraget används. Grundregeln är att mottagarlandet ska redovisa utfallet till SIDA. I samarbets- och sektoravtal brukar också anges hur ofta eller vid vilka tidpunkter. I proceduravtalen, som lägger fast spelreglerna för samarbetet, anges dock inte vilka befogenheter Sverige har att kräva tillgång till handlingar eller göra inspektioner i de fall mottagarlandet inte fullgör sina åtaganden. Inte heller finns RRVs granskningsrätt inskriven i avtalen. Inom SIDA ligger ansvaret för att följa upp användningen av biståndsmedlen på biståndskontoren och därmed ytterst på respektive regionavdelning. Fasta rutiner saknas för hur granskningen av mottagarlandets hantering av svenska biståndsmedel skall genomföras. Det förefaller revisorerna motiverat att tydligare reglera dessa frågor i de avtal som sluts mellan Sverige och mottagarländerna så att det klart framgår vad som gäller beträffande både biståndsorganens och RRVs granskningsrätt.

Tilläggs

Ändr.

Tilläggs

Ändring

11 Sammanfattande överväganden och förslag

Förändrad anslagskonstruktion

Ändring
vskic

Vad beträffar mål- och regelstrukturen samt planeringen av resurser för biståndsad-
ministrationen finner revisorerna problemen i vissa avseenden så vittomfattande att de
bör utredas i särskild ordning i syfte att åstadkomma en förbättrad anslagskonstruk-
tion som tillgodoser såväl kraven på insyn och kontroll från riksdagens sida som
kraven på effektivitet och flexibilitet i biståndsverksamheten. Revisorerna saknar
resurser att själva formulera detaljerade förslag till lösningar på problemen men vill
i det följande redovisa några av de frågor som bör beaktas under utredningsarbetet.

Nytt

Obalansen mellan förmågan att avsätta en procent av BNI till u-hjälp och svårig-
heterna att omvandla dessa medel till konkreta biståndsinsatser har inneburit att
biståndsanslaget utnyttjats fullt ut endast under två budgetår sedan 1962/63. Till följd
av denna obalans har stora reservationer byggts upp främst inom det multilaterala
biståndet. Revisorerna har funnit att reservationsmedel i åtminstone ett fall förts över
till andra användningar utan prövning av riksdagen. Det gäller regeringens beslut den
14 mars 1991 att utnyttja drygt 31 milj. kr. av utgående reservationsmedel under
anslaget utvecklingssamarbete genom SIDA till byggnadsarbeten på de svenska
ambassaderna i Zambia och Moçambique. Förfarandet är anmärkningsvärt och strider

Ändring

enligt vår mening mot RF 9 kap. 2 §. Vidare åtgärder ankommer det på riksdagen att besluta om.

Revisorerna anser vidare att informationen till riksdagen om reservationsmedlen bör förbättras. Regeringen bör för riksdagen regelbundet redovisa i vilken utsträckning reservationsmedlen är intecknade eller disponibla för nya biståndsåtaganden.

Svårigheterna att nå ut med biståndet har bidragit till att biståndsbegreppet successivt vidgats till att omfatta andra ändamål än katastrofbistånd och stöd till långsiktiga utvecklingsinsatser. Enligt revisorernas uppfattning riskerar därmed kraven på kostnadseffektivitet och resultatuppfyllelse att sättas för lågt inom biståndsverksamheten. Genom att SIDA kan disponera över biståndsanslaget för att finansiera vissa delar av sina administrationskostnader blir riksdagens beslut om förvaltningsanslagets storlek inte styrande för dimensioneringen av administrationen. Riksdagens styrning av biståndsadministrationens storlek försvåras ytterligare av att sambandet mellan biståndsvolym och personalbehov inte redovisas för riksdagen. Enligt revisorernas mening bör kostnaderna för SIDA:s administration framgå av förvaltningsanslaget. Sakanslagsanställningar bör utnyttjas med restriktivitet och i de fall de inte är förenliga med gällande regler och uttalanden från regeringen bör de avvecklas eller föras över till förvaltningsanslaget. Det ankommer på UD att meddela särskilda instruktioner till SIDA i denna fråga och kontrollera att reglerna följs.

Genomslaget av riksdagens beslut försvagas av att regeringen och SIDA, utan hörande av riksdagen, kan utnyttja olika anslagsposter så att det bilaterala biståndet till programländerna kraftigt överskrider de av riksdagen beslutade landramarna. Enligt revisorernas mening bör huvudprincipen vara att allt SIDA-bistånd med undantag för katastrofbistånd och bistånd genom enskilda organisationer skall ingå i landramarna eller på annat sätt fördelas i enlighet med riksdagsbeslut.

Eftersom ett relativt stort antal ambassadtjänstemän vid Sveriges ambassader i programländerna bekostas över biståndsanslaget bör regeringen enligt revisorernas mening redovisa formerna för hur dessa tjänstemän utnyttjas inom biståndet och förutsättningarna för att samordna denna verksamhet med SIDA:s personalplanering.

Revisorerna anser att frågan om en förändrad anslagskonstruktion bör utredas av regeringen med beaktande av de synpunkter som revisorerna anfört.

Ändrade roller för regeringen och UD

47

Ändrad rubrik; två rubriker
Sammanhängna (texten identisk)

Regeringens styrning av SIDA bör enligt revisorerna vara mera målinriktad och mindre detaljerad. Tyngdpunkten bör i högre grad än för närvarande ligga på klara direktiv och krav på resultatredovisning. Beslut inom ramen för sektoravtal med programländerna bör kunna tas av SIDA utan hörande av regeringen.

Revisorerna har konstaterat att rollfördelningen mellan SIDA och utrikesdepartementet är oklar och att arbetsformerna behöver ses över. Revisorerna anser att regeringen bör inför riksdagen klargöra inte bara utrikesdepartementets roll gentemot SIDA utan även redovisa departementets egen roll som handläggande biståndsorganisation. Av en sådan redovisning bör framgå de slutsatser regeringen hittills dragit rörande verksamhetens effektivitet och organisationsformens ändamålsenlighet. Även formerna för regeringens kontroll och uppföljning av verksamheten bör redovisas.

SIDAS administration

Revisorerna har i sin granskning uppmärksammat en rad frågor och problem som rör förhållanden inom SIDA. Det gäller t.ex. den höga interna personalrörligheten och hur den hanteras, oklara ledningsfunktioner och chefsroller samt avsaknad av kriterier för fördelningen av personalresurser mellan SIDA-S och biståndskontoren. Dessa problem bör få sin lösning. Revisorerna förutsätter att regeringen och SIDAS verksamhet vidtar de åtgärder som behövs för att komma till rätta med problemen.

+ En mer
ning
struker

Utvärdering och kontroll

Utvärderingsfunktionen på SIDA behöver enligt revisorernas mening förstärkas för att dels kunna utnyttja all den relevanta information som tas fram inom myndigheten för att ge en samlad bild av biståndet dels utveckla former för mera resultatnriktade utvärderingar.

Revisorerna finner det angeläget att alla biståndsinsatser oberoende av vilka kanaler som används för att förmedla biståndet redovisas och följs upp. Resultaten av redovisningarna ska vara tillgängliga i begriplig form. Formerna för kontroll av hur mottagarländerna använder svenska biståndsmedel bör regleras i avtal mellan Sverige och respektive land i enlighet med vad som finns föreskrivet i regleringsbrevet. Av skrivningarna bör framgå vad som gäller beträffande både biståndsorganens och RRVs granskningsrätt.

+ En mer
struker

Närkonsulter på uppgifter av myndighetskaraktär

} + utgåss

Revisorerna har också funnit att s.k. närkonsulter i viss utsträckning utför arbetsuppgifter av myndighetskaraktär. Detta står i strid med beslut fattade av riksdagen och uttalanden från regeringen om att sådana uppgifter endast får utföras av verkets egen personal. I några fall har revisorerna dessutom funnit att närkonsulternas arbetsvillkor är sådana att det inte kan anses uteslutet att de, enligt lagen om anställningsskydd, bör betraktas som arbetstagare snarare än uppdragstagare. Revisorerna förutsätter, i enlighet med riksdagens tidigare beslut, att utnyttjandet av närkonsulter på uppgifter av myndighetskaraktär upphör och att SIDA tillser att formerna för konsultutnyttjandet i övrigt är sådana att tveksamheter rörande konsulternas status inte uppstår.

Den parlamentariska representationen i SIDA:s styrelse

(Ovrl. skriv)

Den parlamentariska representationen i SIDA:s styrelse är starkare än i de flesta andra verksamhetsstyrelser. Flera av representanterna är ledamöter i utrikesutskottet. Rent generellt anser revisorerna att parlamentarisk representation i verksamhetsstyrelser är värdefull för verksamheten. Revisorerna anser dock att frågan om den parlamentariska representationen i statliga myndigheters styrelser bör utredas närmare, t.ex. av den särskilt tillsatta riksdagsutredningen.

TTUg
main
Skriv