Dnr 1983:172

Extern expertis i biståndet

— granskning av SIDAs verksamhet

Revisionsrapport

Riksrevisionsverket

RIKSREVISIONSVERKET

REVISIONSRAPPORT
1984-10-30 Dnr 1983:172

EXTERN EXPERTIS I BISTÅNDET
-granskning av SIDAs verksamhet

Riksrevisionsverket

Datum
1984-10-30
Ert datum

RRV diarienr
1983:172
Er beteckning

Revisionsavdelning 2

Styrelsen för internationell
utveckling
105 25 STOCKHOLM

Extern expertis i biståndet

Riksrevisionsverket (RRV) har avslutat en granskning av användningen av extern expertis i biståndet genom styrelsen för internationell utveckling (SIDA). Med extern expertis avses här företag, myndigheter, institutioner och enskilda rådgivare, som på uppdragsbasis fullgör uppgifter åt SIDA och/eller mottagarländer. RRV har inriktat granskningen på anskaffningsprocessen för extern expertis, vilken omfattar behovsidentifiering, upphandling, styrning och kontroll samt uppföljning och dokumentation.

Arbetsförutsättningarna för granskningen har varit goda. RRV har under revisionen informerat SIDA om RRVs iakttagelser och även diskuterat problemen kring anskaffning av extern expertis inom ramen för det förändringsarbete som för närvarande pågår inom SIDA.

./. Granskningen av SIDAs användning av extern expertis har resulterat i föreliggande revisionsrapport som härmed överlämnas. RRV emotser före den 1 oktober 1985 en redovisning från SIDA av de åtgärder som vidtagits och planeras med anledning av revisionen.

Beslut i detta ärende har fattats av avdelningschefen Fransson i närvaro av revisionsdirektören Welander, byrådirektörerna Callerholm och Ström, de båda senare föredragande, samt byrådirektörerna Hyltander och Sonnerby.

På riksrevisionsverkets vägnar

Bo-Gunnar Fransson

Carin Callerholm

Arne Ström

Postadress
Box 34105
100 26 Stockholm

Gatuadress
Primusgatan 18
Lilla Essingen

Telefon
08-738 40 00

Postgiro
156 35-6

Telegramadress
Nat audit

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Bilagor

0 SAMMANFATTNING

1. Revisionens utgångspunkter

Riksrevisionsverket (RRV) har som ett led i sin förvaltningsrevision granskat styrelsens för internationell utveckling (SIDAs) utnyttjande av extern expertis (konsulter, entreprenörer m fl) i biståndsverksamheten. RRV har främst studerat SIDAs roll i och ansvar för anskaffningen av extern expertis.

Med anskaffning avser RRV behovsidentifiering, kravspecificering, upphandling, styrning, stöd, kontroll samt uppföljning och dokumentation av användning av tjänsten i fråga. Upphandlingsförordningen (UF, 1973:600, ändrad och omtryckt 1980:850, därefter ändrad 1983:38 och 846) samt RRVs anvisningar till denna har varit utgångspunkt för granskningen av vissa delar av anskaffningsprocessen, främst upphandlingsfasen.

I syfte att granska SIDAs del av anskaffningen har RRV gjort bedömningen att SIDAs ansvar för expertisutnyttjandet är tudelat. Gentemot svenska statsmakter och allmänhet skall SIDA svara för att biståndsmedel används på ett effektivt sätt i enlighet med statsmakternas direktiv, bl a med beaktande av kraven på affärsmässighet, objektivitet och rättssäkerhet i fråga om upphandling oavsett om mottagarlandet eller SIDA upphandlar. Gentemot mottagarländerna för svenskt bistånd har SIDA ansvar bl a för att de resurser som ställs till förfogande är anpassade till förhållandena i respektive mottagarland samt att ingångna överenskommelser mellan SIDA och resp konsult beträffande kvalitet, leveranstider, arbetsresultat etc hålls.

Ansvaret gentemot mottagarländerna kan således enligt RRVs synsätt vara mer eller mindre omfattande, beroende på vad som överenskommits mellan Sverige (ofta delegerat av regeringen till SIDA) och respektive mottagarland. Ansvaret gentemot det svenska samhället är däremot konstant. SIDA bör således inte överlåta mer ansvar gentemot mottagarlandet än vad som myndigheten bedömer vara skäligt med hänsyn till ansvaret mot svenska statsmakter och allmänhet.

RRV har vid granskningen av SIDA samlat information angående ca 20 fall av expertisanskaffning avseende Bangladesh och Mocambique. Härvid har observationer och intervjuer förutom vid SIDA också gjorts hos berörda myndigheter i dessa två mottagarländer samt hos berörda expertisorganisationer. Detta innebär inte att RRV uttalar sig om dessa myndigheters och organisationers arbetsmetoder eller effektivitet.

De särskilda förhållandena i länderna och variationer i SIDAs insatser medför att generella slutsatser inte självklart kan dras av nu avslutad revision. Det är angeläget att SIDA bedömer vilka av RRVs slutsatser som är giltiga i andra situationer.

2. SIDAs utnyttjande av extern expertis

Det finns olika sätt att mäta volymen av SIDAs anlitande av extern expertis. RRV har inhämtat följande uppgifter angående tre mätt.

Antal uppdrag som lades ut till extern expertis under budgetåret 1981/82 har i avsaknad av SIDA-uppgifter beräknats till 524. Till detta skall läggas uppdrag som biståndskontor och mottagarländer lagt ut till extern expertis.

Under samma budgetår utbetalades 279 Mkr till upphandlad extern expertis. Till detta skall läggas utbetalningar från SIDA till svenska och utländska institutioner på 15,5 resp 86 Mkr samt betalningar som gjorts av mottagarländer till expertisorganisationer på minst 100 Mkr.

Antal överenskommelser med expertisorganisationer om uppdrag för mottagarländers eller SIDAs egen räkning var 1983-04-01 ca 75 st. Till detta skall läggas direkta överenskommelser mellan mottagarländer och expertisorganisationer inom s k konsultfonder och importstöd.

Extern expertis anlitas för följande typer av uppdrag inom biståndsverksamheten:

- fristående uppdrag för mottagarländernas räkning vilka kan avse förstudier till investeringar, kartläggningar, planeringsuppdrag, marknadsundersökningar, kontinuerlig rådgivning till myndigheter och företag m m.

- fristående uppdrag för SIDA vilka kan avse utredningsuppdrag, granskningar och utvärderingar av biståndsinsatser, utbildning och testning av personal, m m.

- projektentreprenad och -administration. Hela eller delar av projektverksamhet kan överlåtas på extern expertis. Även SIDAs andel av samarbetet, dvs planering, rekrytering, personaladministration, normupphandling m m kan utkontrakteras.

- kontroll av projektadministration. I många fall anses det nödvändigt att anlita utomstående expertis för att granska eller utvärdera uppdrag som utförs av annan extern expert.

- löpande administration åt SIDA. Avser administration i Sverige, t ex rekrytering, dokumentation, varu- och tjänsteupphandling, rådgivning till SIDAs tjänstemän, ämnesbevakning, kontorsservice m m.

Enligt RRVs bedömning finns ett klart samband mellan kvaliteten i det arbete som extern expertis utför och uppfyllandet av de biståndspolitiska målen. Kvaliteten i förstudier påverkar självklart investeringsobjektens ändamålsenlighet, kvalitet och kostnader. Utredningar åt SIDA påverkar SIDAs förmåga att bedöma biståndsframställningar, att få till stånd förmånliga kontrakt med extern expertis, att skaffa sig kunskaper om effekter av biståndet etc.

Kvaliteten hos entreprenaduppdrag påverkar direkt projektens genomförande och utvecklingseffekt. Även den löpande administration som SIDA lägger ut har betydelse för kvaliteten hos de resurser som SIDA levererar till mottagarländer.

3. Behovsidentifieringen

Bakom de framställningar som SIDA får ligger i vissa fall färdiga behovs- och problemanalyser utförda av mottagarlandet eller någon extern organisation. I andra fall förutsätter framställan att SIDA själv får ta initiativ till en fortsatt behovsidentifiering, dvs behoven är mycket översiktligt uttryckta.

Det ligger i sakens natur att en god problemanalys är en viktig förutsättning för framgångsrikt expertisanlitande.

SIDA kan i viss utsträckning genom egna tjänstemän engagera sig i en fortsatt behovsidentifiering och problemanalys. Vanligen tar dock SIDA hjälp av extern expertis redan i ett tidigt skede av beredning- eller anskaffningsprocessen. Ofta sker detta genom att extern expertis engageras för att ingå i en utredningsgrupp med SIDA-tjänstemän.

RRV konstaterar att SIDA av olika skäl även anlitat extern expertis för preliminär behovsidentifiering utan deltagande av SIDA-personal. Detta kan enligt RRVs bedömning medföra att problemanalysen sker på ett sätt som i stor utsträckning präglas av den anlitande organisationens kompetensområde och synsätt. Särskilt torde detta bli fallet om analysen gäller ett för SIDA nytt område. Då problemområdet är svårt att överblicka, kan följderna av att anlita en expertisorganisation med ett "smalt" kompetensområde bli allvarliga. Det finns en risk att expertisen bortser från de i sammanhanget viktigaste problemen därför att de faller utanför dess kompetens- eller intresseområde.

Enligt RRVs uppfattning bör SIDA och mottagarlandets representanter formulera behoven och problemområdet så långt möjligt innan beslut om upphandling av extern expertis fattas. Härvid bör också uppdragets avgränsning gentemot andra verksamheter samt expertisens roll i förhållande till mottagarlandets myndigheter och organ klarläggas.

Om det synes omöjligt eller orimligt dyrt och tidskrävande att utföra problemanalysen och utforma en detaljerad uppdragsbeskrivning innan expertis anlitas för huvuduppdraget, bör detta enligt RRVs mening utformas så att det finns klara brytpunkter, beskaffade så att uppdraget om nödvändigt kan avbrytas och ändras samt att valet av expertis kan omprövas.

4. Upphandlingen

Underlaget till de anbud som SIDA i de granskade fallen utformat innehåller enligt RRVs bedömning alltför litet information till anbudsgivarna om arbetsförhållanden och annat av betydelse för anbudsgivarnas möjligheter att bedöma bl a tidsåtgång, kompetensbehov och omkostnader.

Kriterier för utvärdering av anbud saknas eller redovisas i många fall ej. RRV anser att urvalskriterier bör klarläggas innan anbudsinfordran utsändes. Detta ökar förutsättningarna att få relevanta anbud samt underlättar anbudsutvärderingen.

Förhandlingsupphandling väljs ofta av SIDA men anbudsinfordran utsänds sällan till fler än ett företag. I flera av de granskade fallen har det antal företag som SIDA begärt anbud från varit för litet för att tillfredsställande konkurrens skall anses ha uppsökts. I vissa fall beror detta på att SIDA inte begärt in anbud från expertisorganisationer utanför Sverige. SIDA saknar enligt RRVs bedömning stöd för att begränsa konkurrensen till svenska expertisorganisationer.

Extern expertis upphandlas vid SIDA av den tjänsteman som inom sitt ansvarsområde har behov av extern expertis. Detta innebär att expertisupphandling sker vid ett stort antal enheter och av ett stort antal tjänstemän som inte fått eller hinner få godtagbar erfarenhet av tjänsteupphandling.

Med några undantag saknar SIDAs tjänstemän erfarenheter av konsult- och projektstyrning. SIDA bedriver emellertid sedan 1984 då en ny konsulthandbok färdigställdes en intern utbildning av handläggande tjänstemän i expertisupphandling.

RRV anser att SIDA kan behålla ett decentraliserat system för tjänsteupphandling under förutsättning

- att SIDAs upphandlare fortlöpande utbildas i tjänsteupphandling;

- att ett söksystem för expertisorganisationer för de vanligaste branscherna inrättas och hålls aktuellt;

- att långtidskontrakterade konsulter ("närkonsulter") anlitas för rådgivning i komplicerade fall av expertisupphandling.

Med hänsyn till att SIDA åtar sig upphandling av expertis inom ett stort antal ämnesområden och till att SIDA inte har anledning skaffa sig fast anställd specialistkompetens inom alla dessa ämnesområden, finner RRV lämpligt att SIDA utvidgar sitt system med rådgivande konsulter, s k närkonsulter. Dessa skulle med kort varsel kunna anlitas för att biträda SIDAs personal vid förhandlingar, bedömningar av framställningar om projektstöd eller extern expertis m m.

RRV anser därför att SIDA, när det blir aktuellt att utvidga närkonsultsystemet, bör söka få till stånd fleråriga kontrakt mot vilka SIDA kan avropa tjänster till fastställt pris och överenskomna villkor. Närkonsulterna skulle härigenom få en ställning som liknar de institutionella konsulternas. Närkonsulter bör upphandlas i konkurrens och stå fria från sådana organisationer som kan bli aktuella för huvuduppdrag i eller leveranser till mottagarländer samt ha god kännedom om konsultmarknaden inom sitt ämnesområde, i och utanför Sverige.

SIDAs konsulthandbok bör kompletteras med ett avsnitt om anlitande av extern expertis i de situationer där det endast finns en tänkbar organisation att tillgå. Där bör specificeras när förhandlingsupphandling utan konkurrens får ske, under vilka förutsättningar en organisation skall tillåtas utarbeta förslag till egen uppdragsbeskrivning, hur detta skall kontrolleras av SIDA och mottagarlandet, hur brytpunkter skall användas och hur utländska expertisorganisationer i sådana fall bör ut-

nyttjas för att kontrollera och bedöma företag med ensamställning.

5. Styrning, stöd och kontroll av extern expertis under uppdragets utförande

SIDA har ett ansvar för att den externa expertis som handlas upp för uppdrag i mottagarländer uppfyller kompetens- och lämplighetskrav. SIDA bör försäkra sig om att den nödvändiga sakkunskapen finns i den upphandlade organisationen och att arbetsmetoder och teknik anpassas till det aktuella mottagarlandet.

Kunskaper om de specifika förhållanden i mottagarländerna som kan påverka uppdragets genomförande är, enligt RRVs bedömning, SIDAs unika kompetensområde. SIDA skall ansvara för att relevanta delar av dessa kunskaper, inkl språk, bibringas den externa expertis som skall utföra uppdrag i mottagarländer. SIDA kan härvid, enligt hittills gjorda erfarenheter, inte utgå från att expertisorganisationer på eget initiativ begär denna information. SIDA bör därför aktivt verka för att expertispersonalen får den nödvändiga miljökunskapen och kontrollera att kunskaperna inhämtats.

Enligt RRVs uppfattning har SIDA ett ansvar för att extern expertis som handlas upp av SIDA uppfattar sin roll på det sätt som alla medverkande parter är införstådda med. Det torde vara behövligt att stämma av parternas rolluppfattningar även under uppdragets genomförande, eftersom uppfattningar liksom förutsättningar kan ha ändrats sedan uppdragsbeskrivningen utformades. Det kan också finnas skäl att ändra rollerna under uppdragets gång, t ex i samband med en brytpunkt.

6. Uppföljning och dokumentation

Ansvarig handläggare har i allmänhet god kännedom om användningen av expertisens arbetsresultat. RRV har observerat att SIDA emellertid i skilda sammanhang har svårigheter att bevara och återföra erfarenheter av sin verksamhet till nya situatio-

ner. Detta gäller även i fråga om extern expertis. Konsulters arbete utvärderas sällan. SIDAs eget agerande i samband med expertisanlitande utvärderas än mera sällan. Erfarenheter som görs indirekt, genom projektutvärderingar etc, dokumenteras inte på ett sådant sätt att de kan återfinnas med utgångspunkt i expertisorganisationens namn eller i en viss uppdragstyp.

RRV finner det naturligt att anskaffningsverksamheten - som ju arbetsmässigt och kostnadsmässigt är den största delen av SIDAs verksamhet - systematiseras och dokumenteras på ett sådant sätt att man i varje ny anskaffning kan dra nytta av erfarenheter från tidigare utförda anskaffningar. Man bör med liten arbetsinsats kunna få uppgift om t ex alla uppdrag som en viss expertisorganisation utfört för svenska resp utländska biståndsorganisationer, tidigare utarbetade konsultrapporter inom ett visst ämnesområde för SIDAs räkning, rörande ett visst land, m m.

SIDA får genom sin förhållandevis stora biståndsverksamhet och sitt omfattande expertisanlitande viktiga erfarenheter som de mindre biståndsorganen kan dra nytta av. I viss mån sker detta redan nu, genom att BITS och Swedfund kontaktar tjänstemän vid SIDA i Stockholm inför expertisupphandlingar för att få råd och/eller referenser. Denna metod kräver emellertid att de kontaktade SIDA-tjänstemännen har personliga erfarenheter av den aktuella expertisorganisationen. Med tanke på den bristfälliga dokumentationen vid SIDA i fråga om expertisanskaffning, den höga interna personalomsättningen på tjänster med upphandlingsfunktion samt den stora tjänsteresefrekvensen vid SIDA anser RRV att den nuvarande metoden för erfarenhetsåtervinning och referenskontroll är otillförlitlig. Detta gäller även för SIDAs interna erfarenhetsåterföring.

De övriga mindre biståndsorganen kan rimligen inte själva samla och systematisera så mycket information och erfarenheter om expertisorganisationer som SIDA. Det är därför enligt RRVs mening önskvärt att SIDA åtar sig uppgiften att utföra detta arbete och att de mindre biståndsorganen åtar sig att förse SIDAs återföringssystem med material.

Enligt SIDAs anslagsframställning för budgetåret 1984/85 kommer alltfler insatser att utkontrakteras till olika typer av organisationer och företag. Många av de insatser och projekt som utkontrakteras är av sådan natur att det krävs fackkunskaper för att övervaka och styra dem. SIDA tillstår, att med undantag för ett fåtal områden där verket har kompetens, kommer man att vara hänvisad till annan extern expertis för övervaknings- och styruppgifter i samband med utkontraktering. Enligt RRVs mening bör därför SIDAs riktlinjer och pågående internutbildning i konsultupphandling intensifieras samt kompletteras med metoder för hur man skall hantera extern expertis som används för kontroll av annan extern expertis med projekt- eller utredningsuppdrag.

Frågan om utkontraktering av myndighetsansvar som t ex upphandling behandlas i RRVs revisionsrapport Importstödet i biståndet dnr 1983:173.

1 SYFTEN, AVGRÄNSNINGAR OCH UTGÅNGSPUNKTER FÖR REVISIONEN

1.1 Bakgrund till och syfte med revisionen

Riksrevisionsverket (RRV) har bl a till uppgift att bedriva förvaltningsrevision av statliga myndigheters verksamhet.

Under 1983 genomförde RRV en förstudie till en förvaltningsrevision av den statliga biståndsverksamheten. Förstudien hade anskaffningen av varor och tjänster som utgångspunkt, eftersom detta utgör en väsentlig del av biståndsverksamheten.

Syftet med förstudien var att kartlägga anskaffningsprocessen hos ansvariga biståndsmyndigheter samt att välja ut lämpliga revisionsområden. Med anskaffningsprocess avser RRV behovsidentifiering, problemanalys, upphandling, användning av vara resp styrning av konsulttjänst samt uppföljning.

Av myndigheterna på biståndsområdet visade sig styrelsen för internationell utveckling (SIDA) vara helt dominerande, varför granskningen begränsades till denna myndighet. I förstudien identifierades sju tänkbara revisionsområden. Av dessa valdes två, nämligen "Utnyttjandet av extern expertis", som behandlas i denna rapport, och "Anskaffningen inom importstödet", som behandlas i en annan rapport (dnr 1983:173).

SIDA svarar direkt genom egen upphandling eller indirekt genom mottagarländernas upphandling för svenska biståndsmedel årligen för utbetalningar av minst 300 Mkr till extern expertis, exklusive kostnader för varuupphandling som utförs av extern expertis. SIDA torde därmed vara en av de svenska myndigheter som utnyttjar mest budgetmedel för extern expertis.

Anlitande av extern expertis i biståndet har emellertid ofta långt större ekonomiska implikationer än de direkta kostnaderna för SIDA.

Många av de uppdrag som läggs ut på extern expertis utgörs av förstudier och planering för investeringar i mottagarländerna. Sådana investeringar finansieras dels med svenskt bistånd, dels med mottagarlandets egna budgetmedel eller kommersiellt upplånade medel, dels med bistånd eller biståndsliknande krediter från andra i-länder. Förstudierna har stor betydelse för att investerade pengar skall komma till effektiv och från mottagarlandets synpunkt ändamålsenlig användning. Ur svenska statens och skattebetalarnas synvinkel är det givetvis också intressant att investeringarnas avkastning är hög. Erfarenhetsmässigt är möjligheterna att påverka investeringarnas avkastning och ändamålsenlighet störst i inledningsskedet, dvs före och under förstudierna. Valet och utnyttjandet, liksom styrningen, av extern expertis som utför sådana förstudier ter sig därför som en väsentlig uppgift för SIDA.

Väl genomförda konsultuppdrag kan också, genom att ge ökad kunskap till beslutsfattare i mottagarländer och i SIDA, öka möjligheterna att styra biståndet mot de biståndspolitiska målen. Att nå speciella målgrupper för ett projekt (ofta underprivilegierade) samt att redan i förberedelserna till projekt förutse och undvika oönskade bieffekter kräver stor kunskap och effektiva styrmedel.

Syftena med RRVs granskning av SIDAs utnyttjande av extern expertis är att bedöma behovet av förändringar som bidrar till ett effektivare utnyttjande av denna resurs i biståndssammanhang. Genom förändringar i anskaffningsprocessen kan man enligt RRVs uppfattning åstadkomma en höjning av kvaliteten och utnyttjandet av expertisens arbete. Härigenom förbättras möjligheterna att få till stånd lönsammare och mera ändamålsenliga investeringar i mottagarländer och bättre stödbeslut inom SIDA.

1.2 Avgränsningar och undersökningsmetodik

Föreliggande rapport behandlar främst anlitandet och utnyttjandet av rådgivande konsulter i olika funktioner i biståndsprocessen. Därutöver har ytterligare avgränsningar gjorts. T ex be-

handlas s k institutionella konsulter mycket översiktligt. Utnyttjandet av FNs fackorgan som extern expertis har inte behandlats separat. En del av observationerna och åtgärdsförslagen beträffande annan expertis torde dock vara relevant även för användningen av expertis från institutionella konsulter och FNs fackorgan.

För att göra granskningen hanterbar har RRV valt att utföra fallstudier. Metoden har således varit att identifiera en totalmängd anskaffningsärenden och att från denna välja ut ett hanterbart antal fall som berör olika typer av problem, ämnesområden, enheter inom SIDA, etc. På basis av studier av dessa utvalda fall samt ett antal andra observationer har projektgruppen formulerat slutsatser och åtgärdsförslag. Som totalmängd valdes samtliga upphandlingsärenden som lett till utbetalningar under 1981/82. (Några av fallen innebar fortsatt expertisanlitande ännu 1984/85.)

Valet av länder styrdes av flera kriterier, bl a önskemålet att länderna skulle vara lämpliga observationsområden för båda huvudstudierna. Dvs att såväl tillhandahållande av konsulter som importstöd skulle vara viktiga delar av biståndet till länderna. Vidare skulle länderna representera olika ekonomiska, sociala och administrativa system och olika världsdelar. Valet föll på två länder, Bangladesh och Mocambique.

De identifierade fallen av expertisanlitande uppgick till ca 500. Härvid kan en del fall av korttidsanställning av enskilda personer som konsulter ha uteslutits. Av samtliga identifierade fall valdes ett 40-tal för översiktlig granskning. Av dessa valdes därefter 17 fall (åtta i Bangladesh och nio i Mocambique) för närmare granskning. De utvalda fallen presenteras översiktligt i bilagorna 3 och 4. Bland de kriterier som användes för att välja ut fallen kan nämnas

- de skulle representera olika funktioner som "konsulter i biståndsverksamheten" kan ha
- anskaffning av konsultföretag som ofta anlitades skulle inkluderas

- några särskilt kostsamma uppdrag skulle inkluderas
- konsulter upphandlade i mottagarlandet skulle inkluderas
- olika ämnesområden skulle vara representerade
- olika enheter inom SIDA skulle vara representerade
- olika kategorier av konsultorganisationer skulle vara representerade
- extern expertis från tredje land skulle vara representerad
- produktionsföretag med konsultuppdrag skulle vara representerat.

Fallstudierna har bedrivits dels vid SIDA i Stockholm (SIDA-S), där RRV studerat korrespondens, beslutsunderlag, utbetalningslistor, upphandlingsdokumentation, konsultrapporter m m samt intervjuat berörda tjänstemän. Fallstudierna har sedan fortsatts i Bangladesh och Mocambique, där RRV kompletterade dokumentationen vid biståndskontor/ambassad, studerade mottagarländernas användning av den externa expertis som berördes av de utvalda fallen samt inhämtade synpunkter från berörda myndigheter på SIDAs och expertisens agerande i resp fall. Fallstudierna avslutades därefter med kompletterande datainsamling vid SIDA-S och andra organisationer i Sverige. Under fallstudierna har expertispersonal intervjuats i Sverige, men även i mottagarländerna i de fall de fortfarande var verksamma där. Intervjusamtalen med konsulternas personal har framför allt behandlat frågor om konsultens rolluppfattning i resp uppdrag, SIDAs handläggning, styrning och stöd samt samspelet mellan mottagarland, SIDA och konsulten.

RRVs granskning avser hela den process som utgör anskaffning av extern expertis. Processen börjar med behovsidentifiering och slutar med användningskontroll och uppföljning enligt nedanstående figur, som visar exempel på arbetsmoment som kan ingå i anskaffningsprocessen extern expertis

Tidsaxel

Behovsidentifiering	Upphandlingen	Styrning och Stöd	Uppföljning
- Idéformulering - Analys - Avgränsning av problemområde - Val av kunskapsöverföringsmetod - Utformning av uppdragsbeskrivning	- Val av anbudsgivarkrets och upphandlingsform - Anbudsinfordran - Anbudsutvärdering - Förhandlingar - Slutligt val - Kontrakt - Dokumentation	- Förberedelser av expertispersonal - Klargöra rollfördelningen - Brytpunkter - Samarbete med konsulten - Kontroll - Avslutning/rapportering	- Avstämning med klienten - Kontroll av resultaten - Utnyttjandekontroll - Återföring av erfarenheter

1.3 Utgångspunkter för revisionen

Revisionsområde

RRV granskar i denna rapport hur SIDA hanterar sin del av den process som innebär att anskaffa extern expertis till sig själv och till u-länder för biståndsmedel. RRV reviderar givetvis inte mottagarlandets myndigheter eller konsultföretagens verksamhet - även om vissa av dem utgörs av statliga myndigheter. För att granska hur SIDA hanterar sin del av processen är det väsentligt att klarlägga hela processen kring ett anskaffningsärende - inklusive mottagarlandets del - samt vad SIDAs ansvar består av och hur långt det sträcker sig. RRVs observationsområde är således hela anskaffningsprocessen och alla medverkande parter medan RRVs rekommendationsområde är SIDA och biståndskontoren (bk).

Expertisanlitande i u-landsmiljö

Den situation i vilken SIDA anlitar och använder extern expertis skiljer i vissa avseenden från den som andra svenska myndigheter har.

För det första agerar SIDA ofta i praktiken som agent åt mottagarländernas organisationer. SIDA åtar sig att anskaffa lämplig expertis och ställa denna till mottagarlandets förfogande.

Agentrollen är dock förknippad med ett visst ansvar för såväl behovsidentifiering som upphandling och användning. Se vidare sid 9 om SIDAs ansvar.

För det andra saknar SIDA egen specialistkunskap inom många av de områden inom vilka man anskaffar expertis till mottagarländer. Detta sammanhänger med den starka specialiseringen i konsultbranschen, mottagarländernas alltmer sofistikerade kunskapsbehov och den tillgång på personal som SIDA traditionellt haft. Andra svenska myndigheter torde oftare än SIDA ha egna specialister, eftersom de vanligen handlar upp expertis till stöd för sin egen verksamhet. SIDA handlar som nämnts ofta upp expertis som stöd för andra länders organisationers verksamheter.

För det tredje komplicerar det geografiska avståndet mellan SIDA (upphandlaren och ibland kontrollören) och mottagarlandet (behovsidentifierare, klient, användare) anskaffningsprocessen. Trots telekommunikationer, biståndskontor och tjänsteresor verkar kommunikationerna mellan de medverkande parterna försvårande för ett effektivt expertisutnyttjande.

För det fjärde är antalet medverkande organisationer i expertisanskaffning i biståndssammanhang ofta stort. Detta kan bero på att många finansiärer är engagerade och vill påverka anskaffningsprocessen, att såväl biståndsorgan som expertisorganisationer kan ha en lokal och en "hemmaorganisation" samt att mottagarländernas administrativa organisation kan vara mera uppdelad och mångfacetterad än motsvarigheter i Sverige.

För det femte har mottagande organisationer normalt lägre kapacitet än motsvarigheter i Sverige. Reaktioner på expertisråd och rapporter dröjer ofta längre och sker kanske mindre precist än i Sverige. Politiska motsättningar i mottagarlandet kan göra sig gällande längre ned i de tekniska hierarkin i mottagarlandet än i Sverige, vilket påverkar utländska konsulters möjligheter att t ex bidra med kontinuerlig rådgivning.

SIDAs roll i samband med expertisanlitande varierar med expertisuppdragens karaktär. I vissa fall är SIDAs roll att vara förmedlingsorgan mellan fullt kompetent u-landsmyndighet och expertisorganisationer. I andra fall är expertisuppdraget ett led i en biståndsaktivitet, t ex ett projekt, för vilken SIDA har ett direkt ansvar, enligt avtal med mottagarland. Självfallet måste SIDAs ansvar i det senare fallet sträcka sig längre än i det första. Frågan är dock hur långt ansvaret sträcker sig i det enskilda anskaffningsfallet.

Sammanfattningsvis kan SIDA sägas ha en administrativt och ansvarsmässigt mera komplicerad anskaffningssituation än många andra svenska myndigheter. Även om den tekniska nivån på de uppdrag som läggs ut till extern expertis inte är anmärkningsvärt hög eller sofistikerad, utgör den ett problem, eftersom SIDA saknar egen expertis på många av de områden inom vilka mottagarländer efterfrågar extern expertis. Anskaffningssituationen kompliceras naturligtvis också av att åtskilliga - men inte alla - av SIDAs expertisuppdrag i sig utgör biståndsinsatser. Detta innebär att de är utsatta för samma grad av osäkerhet och resursbrist i mottagarlandet som andra biståndsprojekt.

I syfte att granska SIDAs del av anskaffningen har RRV gjort bedömningen att SIDAs ansvar för expertisutnyttjandet är tudelat. Gentemot svenska statsmakter och allmän opinion skall SIDA svara för att biståndsmedel används på ett effektivt sätt i enlighet med statsmakternas direktiv bl a med beaktande av kraven på objektivitet och rättssäkerhet i fråga om upphandling. Gentemot mottagarländerna för svenskt bistånd har SIDA ansvar bl a för att de resurser som ställs till förfogande är anpassade till förhållandena i respektive mottagarland samt att ingångna överenskommelser beträffande kvalitet, leveranstider, arbetsresultat etc hålls.

Ansvaret gentemot mottagarländerna kan således enligt RRVs synsätt vara mer eller mindre omfattande, beroende på vad som överenskommits mellan Sverige (ofta delegerat av regeringen till SIDA) och respektive mottagarland. Ansvaret gentemot det

svenska samhället är däremot konstant. SIDA skall således inte "förhandla bort" mer ansvar gentemot mottagarlandet än vad som myndigheten bedömer vara skäligt med hänsyn till ansvaret mot svenska statsmakter, etc. Gentemot mottagarlandet kan SIDAs ansvar således variera från den lägsta nivån där SIDA ställer pengar till förfogande för mottagarlandets egen upphandling av extern expertis till den nivån där SIDA tar hela ansvaret för resultatet.

Även på den lägsta ansvarsnivån måste dock SIDA på lämpligt sätt försäkra sig om rimlig effektivitet i anskaffningen av extern expertis.

SIDAs ansvar för expertisutnyttjande

I de fall SIDA ombeds söka upp och förmedla kontakter mellan mottagarländer och expertisorganisationer torde SIDAs ansvar ligga på en något högre nivå. UF skall tillämpas, vilket medför att vissa krav kan ställas på anbudsunderlag och den föregående problemanalysen m m.

SIDA bör vidare kunna hävda gentemot mottagarlandet att upphandlingen skett affärsmässigt, dvs att SIDA förmedlar kontakt med det eller de företag/organisationer som vid den givna kvalitetsnivån är billigast. Självfallet skall upphandlingsförfarandet dokumenteras enligt UFs krav och på begäran kunna redovisas för mottagarlandet.

Om SIDA är kontraktspart för uppdrag som avser verksamhet i ett mottagarland på dettas begäran ligger ansvarsnivån ytterligare något högre. SIDA skall i det fallet ställa expertis till förfogande och kunna garantera att expertisorganisationen inte bara är affärsmässigt upphandlad, utan också att expertispersonalen är utbildad och i övrigt förberedd för uppdrag under u-landsförhållanden i allmänhet och besitter kunskap om verksamhetslandet i synnerhet. SIDA har vidare ansvar för att expertisorganisationens arbete följer uppdragsbeskrivning och att slutresultat har den kvalitet som föreskrivs i kontrakt.

I SIDAs ansvar på denna nivå kan även ligga kontroll att den anlitade expertisorganisationen valt och tillämpat en för mottagarlandet lämplig teknik. Om det är uppenbart att mottagarlandets ansvariga myndigheter inte har kompetens att avgöra vilken teknik om är mest lämpad i det aktuella fallet kan SIDA tvingas ta ställning i teknikfrågan. I ett sådant fall bör SIDAs ställningstagande påverka såväl uppdragsbeskrivning som styrning och kontroll av uppdragets genomförande.

Eftersom teknikfrågor och anpassning av expertisen till u-landsförhållanden hänger nära ihop, är det svårt att skilja på ansvaret för de båda. SIDA bör därför i varje enskilt fall där expertis kontrakteras av SIDA för tjänst i ett mottagarland överenskomma med mottagarlandets berörda myndigheter hur ansvaret för bl a teknikvalet skall vara fördelat. SIDA bör härvid söka överlåta så mycket av det tekniska ansvaret som man bedömer möjligt med hänsyn till de allmänna effektivitetskrav som ställs på SIDA i Sverige. Teknikval liksom kontroll av tekniskt utförande torde kräva en kompetens och en kapacitet som SIDA inte besitter annat än undantagsvis.

SIDAs upphandlingsregler och RRVs granskning

Under det att RRV bedrev denna granskning färdigställdes inom SIDA nya "Riktlinjer för anlitandet av konsulter", som fastställdes av SIDAs verkschef i januari 1984. Arbetet med dessa riktlinjer har pågått inom SIDA i ca 2 år och sammanställts i ett dokument kallat "Konsulthandboken". RRV har under hand även lämnat synpunkter på ett utkast till dessa riktlinjer. Tillkomsten av de nya riktlinjerna betyder också att den handläggning som RRV granskat och i vissa fall framfört synpunkter på grundat sig på andra riktlinjer än de som nu gäller.

RRV har trots detta valt SIDAs nya riktlinjer förutom, UF och allmänna effektivitetskriterier, som bedömningsgrund i revisionen. Skälen till att SIDAs nya riktlinjer valts är följande.

- Revisionsrapporten syftar framåt och bör därför ha de mest aktuella riktlinjerna som utgångspunkt.

- De nya riktlinjerna är SIDA-anpassade tillämpningsföreskrifter av upphandlingsförordningen (UF) vilken med små förändringar varit gällande under den tid som berörs av de granskade fallen.

- Den kritik som riktas mot handläggningen av vissa moment av expertisanskaffningen nedan bör inte i första hand ses som kritik mot handläggare för att de ej följt givna riktlinjer, utan snarare som exempel på missförhållanden som kan uppstå om UF och nu gällande riktlinjerna inte följs.

RRV har emellertid också granskat de nya riktlinjerna och lämnat vissa åtgärdsförslag avseende förtydliganden, kompletteringar och ändringar. Dessa förslag redovisas först i varje "Förslag till åtgärder".

2 EXTERN EXPERTIS - OMFATTNING OCH ARBETSUPPGIFTER

2.1 Total volym

De av SIDA redovisade utbetalningarna till extern expertis uppgick 1980/81 till 210 Mkr, 1981/82 till 279 Mkr och 1982/83 till 353 Mkr. Dessa belopp underskattar dock det totala engagemanget av extern expertis i biståndsverksamheten.

De redovisade beloppen innefattar nämligen inte de medel som mottagarländerna själva utbetalar till konsulter och entreprenörer av de medel som SIDA överfört kontant. Sådana kontantöverföringar sker inom importstödet och till de konsultfonder som vissa mottagarländer disponerar. RRV har inte gjort någon beräkning av summan av dessa utbetalningar. SIDA har ingen redovisning eller beräkningar av det totala engagemanget av extern expertis.

Ansvaret för upphandling av extern expertis (tjänster) är fördelat på alla SIDAs byråer och biståndskontor. Den byrå eller arbetsenhet som får kännedom om eller anser att ett behov av extern expertis finns kan också ta initiativ till och genomföra en upphandling. Byråchef beslutar inom vissa kostnadsramar om såväl konsultupphandlingen som val av konsult eller motsvarande. För sådana uppdrag som berör mer än en byrå eller sådana som beräknas kosta mer än 1 Mkr krävs beslut av verksledningen om de inte ingår i en redan beslutad insats.

Enligt RRVs mening är det av intresse för SIDA att veta hur anlitandet av extern expertis fördelar sig på de olika byråerna eftersom personalens upphandlingskompetens bör anpassas till volym och komplexitet hos resp byrås upphandlingar av extern expertis.

I bilaga 1 redovisas en undersökning som RRV gjort av SIDAs beslut avseende expertisupphandlingar under budgetåret 1981/82. Undersökningen gällde antalet beslut och den i beslutet beräknade utbetalningen under budgetåret 1981/82, alltså inte de faktiska utbetalningarna. Resultaten pekar på att industri- och

lantbruksbyråerna hade flest upphandlingar - 159 resp 180. Av de senare var emellertid 66 uppdrag till institutionella konsulter.

De uppskattningar som RRV gjort, i avsaknad av SIDA statistik, tyder på följande uppdelning av konsulternas funktioner i biståndsverksamheten.

30 % av uppdragen klassades som fristående utredningar med SIDA eller mottagarland som klient. 45 % utgjordes av "administration av projekt" inkl förstudier och utvärderingar. 3 % utgjordes av kontroll av annan extern uppdragstagares arbete, medan ca 7 % av besluten avsåg upphandling av administrativa tjänster av andra typer av uppdrag, främst utbildningsuppdrag och seminariearrangemang.

2.2 Vilka typer av extern expertis som används av SIDA

RRVs undersökning av SIDAs konsultupphandlingsbeslut 1981/82 ger också en ungefärlig fördelning av SIDAs uppdrag på olika typer av extern expertis.

Ca 35 % eller 182 st av uppdragen gavs till s k enmansbolag, ca 37 % till konsult- och entreprenadföretag*, ca 15 % eller 77 st till s k institutionella konsulter och ca 13 % gavs till övriga institutioner, myndigheter och FN-organ**.

Beträffande utbetalningarna under 1981/82 till extern expertis visar en genomgång av utbetalningarna till de företag som erhållit mer än 1 Mkr att entreprenadföretag i traditionell mening som grupp kostar mest (ca 94 Mkr). Bl a ingår två stora kontrakt avseende Bai Bang i Vietnam i denna grupp. Organisationskonsulter utgör en annan grupp som mottagit stora utbetalningar. Dessa utför kartläggningar, förstudier, utvärderingar och interna utredningar m m. Exempel i RRVs granskning-

---

* Häri ingår även s k myndighetsbolag
** Häri ingår ej s k myndighetsbolag

urval är: Swedind, Orgut. Ingenjörs- och arkitektbyråer erhöll under 1981/82 nästan lika mycket i arvoden som organisationskonsulterna (ca 40 Mkr). De förra används för förstudier, fysisk utformning, anläggningskontroll, utvärderingar, m m (Rejlers, Celpap, Swedpower, Myrenbergs, Thomesto). Företag som närmast är att betrakta som produktionsföretag anlitas i inte obetydlig utsträckning av SIDA som konsulter och projektadministratörer. Sådana företag beräknas 1981/82 ha erhållit ca 30 Mkr i arvoden (exempel i RRVs granskningsurval är Linjeflyg, Bevi).

SIDA anlitar för såväl egen som för mottagarländernas räkning enskilda personer. Detta sker antingen genom korttidsanställning för specificerade uppdrag eller genom upphandling (om personen har någon form av firma). Enskilda personer anlitas för många olika typer av uppdrag. Mindre kartläggningar, utvärderingar av pågående projekt och program samt förhandlingshjälp utförs ofta men inte uteslutande av enskilda personer. Det som avgör om ett konsultföretag eller enskild person skall anlitas synes dels vara uppdragets storlek och komplexitet, dels om ägon enskild person råkar ha just den efterfrågade kompetensen.

Enskilda personer som konsulter upphandlas vanligen genom direktupphandling - om inte korttidsanställning är aktuell (exempel i RRVs granskningsurval är Feldman, Bartling).

2.3 Vad extern expertis används till

SIDA använder extern expertis - eller konsulter som SIDA kallar dem - i flera olika funktioner, vilka kan delas upp i några huvudområden. Dessa är: fristående uppdrag för mottagarländernas räkning, fristående uppdrag för SIDA, projektverksamhet, kontroll av projektadministration samt löpande administration åt SIDA. Uppdelningen av arbetsuppgifter kan göras på många olika sätt. RRV har valt nedanstående som svarar mot bilaga 1 och diskussionen i senare kapitel om syften med och metoder för upphandling av extern expertis.

1. Fristående uppdrag för mottagarländernas räkning

Extern expertis utför utredningar på mottagarländers begäran. Utredningsområdena domineras av förstudier, kartläggningar av lokala resurser, planeringsuppdrag, marknadsundersökningar m m. Många av dessa utredningar ingår som ett led i dialogen mellan mottagarlandet och Sverige. Andra utgör underlag för mottagarlandets egen planering eller biståndsdiskussioner med andra biståndsgivare än Sverige.

Extern expertis anlitas av mottagarländerna också för att förstärka dessas delegationer i förhandlingar med andra stater, internationella företag och andra biståndsgivare eller andra internationella organisationer. Uppdragen är normalt begränsade till en specifik förhandling eller motsvarande. Denna typ av expertis handlas vanligen upp av SIDA på mottagarlandets uppdrag.

Åtskilliga uppdrag avser kontinuerlig rådgivning under längre tid till ett projekt, myndighet eller företag i mottagarlandet.

2. Fristående uppdrag för SIDA

Vid sidan om ansvaret för den direkta biståndsverksamheten - resursöverföringen - skall SIDA planera biståndet, bereda insatser, utvärdera dessa och den verksamhet som stöds i mottagarlandet. Dessutom skall SIDA svara för att allmänheten informeras om utvecklingsfrågor och biståndsverksamhet. SIDA anlitar i varierande utsträckning extern expertis för dessa uppgifter.

En speciell typ av uppdrag utgörs av kursverksamhet. SIDA bedriver en omfattande utbildningsverksamhet för utresande biståndspersonal liksom för sin fast anställda personal. En stor del av denna verksamhet läggs ut på utbildningsinstitioner eller enskilda konsulter.

SIDA utarbetar, som ett led i sin beredning- och informationsverksamhet, landanalyser. Detta analysarbete utförs vanligen av konsulter.

3. Projektverksamhet

Vissa mottagarländer har tillsammans med SIDA beslutat att lägga över hela eller delar av projektadministrationen på extern expertis. Den inhyrda expertisen kan ansvara för all projektverksamhet eller vissa delar som t ex lokal drift i mottagarlandet, upphandling, rekrytering och utbildning eller personaladministration.

Organisationer som kommer i fråga för sådana uppdrag är större företag eller konsortier av entreprenadkaraktär eller organisationer med egen projekterfarenhet. Exempel på den senare kategorin är missionssällskap och Kooperativa Förbundet. Ett exempel på utkontraktering till ett privat företag finns bland de fall som RRVs projektgrupp valt ut för närmare granskning (Sir MacDonald & Partners i Bangladesh). SIDAs utkontraktering av upphandling till extern expertis behandlas i RRVs revisionsrapport "Importstödet i biståndet" dnr 1983:173.

4. Kontroll av projektadministration m m

SIDA anlitar också expertis för att granska eller utvärdera uppdrag som utförs av annan extern expertis. I många fall anses det nödvändigt att anlita utomstående expertis för denna kontroll trots att det borde vara SIDAs ansvar att själv kontrollera hur upphyrda företag utför sina uppdrag. Anledningen till detta är att kontrollen av upphyrda företag ofta kräver sådan kompetens som SIDA inte besitter eller att SIDA inte har kapacitet att utföra arbetet själv.

5. Löpande administration åt SIDA

SIDA anlitar utomstående expertis för att administrera löpande verksamhet. Sådan utkontraktering kan utgöras av helt normala handläggningsmoment som inte är projektadministration. Rekrytering, dokumentation, sektorbevakning, upphandling och rådgivning till SIDAs tjänstemän kan ingå i löpande uppdrag.

Huvudsakligen anlitas för denna typ av uppdrag s k institutionella konsulter, dvs universitetsinstitutioner, statliga myndigheter och vissa andra organisationer. 1981/82 uppskattas SIDAs kostnader för sådana uppdrag ha uppgått till ca 9 Mkr och omfattat ett 30-tal personår i form av anställda hos olika institutionella konsulter. RRVs granskningsurval innefattar inget löpande uppdrag, men väl ett utredningsuppdrag utfört av en institutionell konsult, nämligen fiskeristyrelsen.

2.4 Vilka anslag och anslagsposter som belastas med kostnader för expertisutnyttjande

Inom tredje huvudtiteln, littera C - Internationellt utvecklingssamarbete disponerar SIDA anslagen C2. Bilateralt utvecklingssamarbete, C3. Information samt C4. Styrelsen för internationell utveckling (SIDA). I föreliggande RRV-rapport behandlas utnyttjandet av extern expertis som bekostas från anslaget C2. Bilateralt utvecklingssamarbete. Expertisutnyttjande förekommer inom såväl C3 som C4 men har inte inkluderats i RRVs urval. För vidare läsning om anslagsbelastning m m se bilaga 1.

2.5 Kontraktsformer

Extern expertis i biståndsverksamheten knyts till uppdragen genom kontrakt. Det finns i princip fyra olika kontraktsformer. Dessa är i korthet

- Kontrakt mellan SIDA och expertisorganisation med uppdragsbeskrivning som en bilaga till kontraktet. Denna form används för såväl interna SIDA-uppdrag som uppdrag riktade mot ett mottagarland och för uppdrag för ett mottagarlands räkning. Denna form förordas i den nya konsulthandboken för SIDA.

- Kontrakt mellan mottagarlandet och expertisorganisation. Denna form används när uppdraget är klart integrerat i mottagarlandets verksamhet och mottagarlandet uttryckligen vill vara kontraktspart. Enligt SIDAs konsulthandbok bör sådana kontrakt undvikas. Om de trots allt kommer till stånd, skall SIDA granska kontraktsutformningen. Konsulthandboken hävdar att SIDA

bör vara kontraktspart om uppdraget går till svensk expertis och definitivt om SIDA ansvarar för upphandlingen.

- Kontrakt mellan SIDA, expertisföretag och mottagarland, s k trepartsavtal. Denna form har använts i samband med långtidsuppdrag. SIDAs konsulthandbok avråder från att använda denna form, utan någon motivering.

- Långtidskontrakt av ramkaraktär mellan SIDA och expertisorganisation med de enskilda uppdragen specificerade genom enkla uppdragsbeskrivningar som hänvisar till ramavtalet. Denna kontraktsform används företrädesvis vid anlitandet av institutionella konsulter. Inom ramavtalet finns vanligen en budget för löpande uppdrag och en annan för särskilda uppdrag. Kostnaderna för expertisanlitandet avräknas mot den senare budgeten till fastställd taxa.

- Som en femte form kan, något oegentligt, inräknas korttidsanställning av enskild person. Kontrakt sluts inte utan den anställde konsulten accepterar den uppdragsbeskrivning och de villkor som anställningsbeslutet medför.

2.6 Extern expertis - för att öka kompetens respektive kapacitet

SIDA (och mottagarländerna) anlitar, enligt RRVs uppfattning, extern expertis av ett eller flera av följande skäl:

1. Mottagarlandet (och SIDAs ansvariga byrå) önskar tillföra mottagarlandet kompetens behöver tillföras och bedömer att detta i det aktuella fallet bäst och billigast sker genom att kompetensen handlas upp från en expertisorganisation. Detta är en biståndsfunktion för extern expertis.

2. Någon enhet vid SIDA (inkl biståndskontor) anser att den behöver kompetens utifrån för att fullgöra sina arbetsuppgifter (t ex tekniska bedömningar av projekt-/insatsförslag). Denna kompetens bedöms i det aktuella fallet bäst kunna erhållas från en expertisorganisation. Detta är en myndighetsfunktion för extern expertis.

3. Någon enhet vid SIDA anser att en eller flera avgränsade arbetsuppgifter inom enhetens ansvarsområde av kapacitetsbrist bör överlåtas till lämpligt företag/organisation. Arbetsuppgifterna kan variera från högt kvalificerat utrednings- och policyarbete till kontorsservice. De har dock det gemensamt att de skulle kunna utföras av SIDAs tjänstemän om kapaciteten fanns.

Expertis upphandlad av skäl nr 3 kan vara motiverad av såväl biståndsfunktionen som myndighetsfunktionen. Upphandling för ett projekts eller ett mottagarlands räkning genom en agent är att betrakta som en biståndsfunktion, medan utarbetande av insatspromemorior för SIDAs direktion och styrelse är en myndighetsfunktion.

I de fall kapacitetsbrist i mottagarlandets förvaltning eller organisationer är ett huvudproblem brukar den lämpligast resursöverföringsformen vara att kontraktsanställa experter för kombinerad kapacitetsförstärkning och utbildning av lokal personal. Undantagsvis anlitar SIDA expertisorganisationer även för sådana ändamål. Enligt uppgift från SIDA beror det i dessa fall på att det rör sig om en yrkeskategori som är svårrekryterad som individer. Inom ramen för en expertisorganisation kan det emellertid vara möjligt att engagera yrkeskategorin i fråga. Ett annat skäl kan vara att uppdraget kräver organisationsstöd och/eller aktiv personalledning. Sir MacDonald and Partners uppdrag nr 2 i Bangladesh är ett exempel på en situation där SIDA bl a av praktiska organisatoriska skäl anlitat en expertisorganisation för projektgenomförandet trots att det inte i första hand är expertiskompetensen som efterfrågas av SIDA och mottagarlandet utan kapacitetsförstärkning.

2.7 Expertisanlitande och biståndets kvalitet

RRV gör i föreliggande rapport inget försök att bedöma biståndets kvalitet i termer av de biståndspolitiska målen eller på annat sätt. Bakom granskningen av SIDAs utnyttjande av extern expertis ligger emellertid antaganden om vad som påverkar kvaliteten i biståndssammanhang.

Utan att ta ställning till hur biståndets effekter skall mätas antar RRV att förutsättningarna att uppnå de biståndspolitiska målen förbättras

- ju mer resurser av en given kvalitet som kan köpas för pengarna

- ju bättre kunskaper beslutsfattare har om sambanden mellan resursernas användning och de önskade effekterna på mottagarländernas utveckling

- ju bättre biståndet kan anpassas till förhållanden som varierar över tiden och

- ju bättre återföringen av erfarenheter inom SIDA fungerar.

Mera allmänt kan man säga att SIDAs förutsättningar att fatta rationella beslut förbättras ju bättre tillgång SIDA har på relevant och korrekt information om teknik, mottagarlandsförhållanden och insatsgenomförande m m.

Enligt RRVs uppfattning kan extern expertis bidra till de ovan nämnda kvalitetsfaktorerna.

Extern expertis som anlitas på ett mottagarlands begäran för att höja kompetensen i mottagarlandet (skäl nr 1 i avsnitt 2.6) kan i vissa fall ha mycket stort ansvar för att de biståndspolitiska målen uppnås. Sådana uppdrag gäller ofta förstudier till investeringar eller omorganisationer som avses bekostas med svenska biståndsmedel. En välgjord förstudie kan således öka avkastningen på de svenska biståndsmedlen, likaväl som en mindre välgjord studie kan få allvarliga konsekvenser för mottagarlandet. Oförutsedda bieffekter kan uppstå och kostnadsberäkningarna kan spricka. De förra kan drabba just de eftersatta befolkningsgrupper som Sverige enligt de biståndspolitiska målen särskilt vill måna om. Det senare kan leda till att mottagarlandet med egna knappa eller dyrt upplånade medel får betala merkostnader i onödan.

Extern expertis som anlitas för att höja SIDA-kompetens (av skäl nr 2 enligt avsnitt 2.6) har stor betydelse för SIDAs förmåga att bedöma framställningar från biståndsmottagare, att handla upp den kompetens som behövs för insatsens genomförande, att följa insats/projekt under genomförandet, att förhandla med mottagarlandets representanter i tekniska frågor samt att utvärdera insatser eller att anlita expertis för att göra detta.

Extern expertis som anlitas för att motverka kapacitetsbrist (av skäl nr 3 enligt avsnitt 2.6) kan på längre sikt få betydelse för biståndets effektivitet. Konsulter som anlitas t ex för att utforma sektorstrategier eller andra policydokument kan naturligtvis i sina uppdrag indirekt påverka SIDAs arbetssätt och effektivitet. Även sådan extern expertis som fått mera rutinartade arbetsuppgifter som dokumentation och rekrytering på sin lott torde påverka biståndets kvalitet och effektivitet. Snabba och målinriktade rekryteringar eller upphandlingar torde t ex förbättra möjligheterna att uppnå de biståndspolitiska målen.

3 BEHOVSIDENTIFIERINGEN

3.1 Beskrivning av behovsidentifieringsfasen

Anskaffningsprocessen inleds med behovsidentifiering. Behovet av en utomstående expert kan uppstå i mottagarlandets företag eller administration. Det kan uppmärksammas av SIDA eller andra biståndsgivare. SIDA kan för egen del känna behov av sådan expertis som inte finns bland de anställda. SIDA och mottagarlandet kan inse behov av konsulttjänster för förberedelser och projektering av utvecklingsansträngningar. Även redan anlitad expertis kan under genomförandet av sitt uppdrag identifiera nya behov av kunskaper eller löpande tjänster.

I idealsituationen identifieras ett problem i ett mottagarland förutsättningslöst, dvs utan att tänkbara konsultföretag eller biståndsgivarintressen gör sig gällande. Efter identifieringen av problemet söker man bryta ned detta i olika behov som behöver tillgodoses för att problemet skall kunna lösas. Sådana behov kan exempelvis vara nya regler i mottagarlandet, ändrade rutiner, anpassning eller utveckling av produktionsmetoder, forskning, utbildning av redan tillgänglig personal, utökning av antalet utbildade, tillförsel av importerade varor, tillförsel av specialistkunnande utöver det som finns lokalt resp internt inom SIDA, etc. Dessa behov kan naturligtvis tillgodoses på olika sätt. Det är viktigt att metoderna är anpassade till behovens karaktär. Detta innebär t ex att några behov bör tillgodoses genom rena utbildningsinsatser, andra med studieresor, andra åter med kontraktsanställd SIDA-personal medan några kan/bör behandlas med hjälp av konsulter/entreprenörer.

Behovsidentifieringen och den efterföljande analysen är i de flesta fall komplicerad och kan kräva extern expertis i sig. Detta är ett återkommande problem för SIDA och många mottagarländer - baserat på ofullständiga kunskaper och information måste man anlita utomstående expertis för att analysera behoven av kunskapstillförsel eller motsvarande. Det är givet att den behovsanalyserande konsulten får en stark ställning och stort inflytande över de eventuella uppdrag som kommer att läggas ut som resultat av behovsanalysen.

För de fortsatta förberedelserna med att anlita expertis är det viktigt att avgränsa områden som är meningsfulla att behandla och lämpade för uppdrag av den typ som SIDA eller annan biståndsgivare är beredda att finansiera. Det gäller också att besluta i vilken turordning delproblem skall behandlas. Det gäller att sålla bort sådant som extern expertis inte har förutsättningar att behandla, t ex i vissa fall att förändra interna regler i mottagarlandet.

Redan under behovsidentifieringsfasen bör de ansvariga ta ställning till den rollfördelning som skall gälla (om man beslutat lägga ut uppdrag till extern expertis) mellan internationell expertis, ansvariga myndigheter i mottagarlandet, SIDA-S, Bk och eventuell lokal expertis. Rollfördelningen är grundläggande för uppdragets utformning, personval och kontraktsutformning.

Behovsidentifieringen avslutas med att en eller flera uppdragsbeskrivningar utformas för de uppdrag som är aktuella. (Den kan naturligtvis också utmynna i förslag till kontraktsanställning av utländsk personal, upphyrning av enbart lokala konsulter, utbildning utomlands eller komma fram till att problemen måste lösas internt utan medverkan av biståndsgivare eller extern expertis.)

3.2 Regler för behovsidentifiering

SIDA har samma ansvar att pröva behoven och förslag till åtgärder när det gäller extern expertis som när det gäller projektstöd.

I SIDAs metodhandbok behandlas behovet av konsulter för insatsberedning bl a på sidorna 62, 70, 72, 73 och 75.

SIDAs konsulthandbok behandlar inte metoder för problemanalysen eller hur konsulter kan/bör utnyttjas. Däremot pekar boken på vikten av att en riktig problemanalys kommer till stånd.

3.3 RRVs observationer

3.3.1 SIDAs roll i behovsidentifieringen och valet av kunskapsöverföringsmetod

I flera av de observerade fallen har SIDA i inledningsskedet av konsultanlitandet haft mycket knapphändiga informationer om problemområde och det egentliga behovet av extern expertis.

Valet av en sådan "förstudiekonsult" eller snarare "för-förstudiekonsult" sker ofta under tidspress. Mottagarlandets problem har ofta av dess egna ansvariga myndigheter bedömts vara akut. Resultatet blir att "förstudiekonsult" ibland anlitas utan några mer omfattande förberedelser. På grund av tidspress väljs ibland en expertisorganisation som handläggaren tidigare haft kontakt med och som har kapacitet att ta sig an uppdraget. Uppdragsbeskrivningen är allmänt hållen och har sin tyngdpunkt i kartläggning och förslag till vidare åtgärder. Konsulten reser till mottagarlandet, arbetar där kanske tillsammans med biståndskontoret och avlämnar senare en rapport. Denna innehåller förutom kartläggning och kanske alternativa lösningar också ett förslag till uppdrag för extern expertis.

Om mottagarlandet och SIDA accepterar konsultens rapport - vilket är det vanliga efter eventuella justeringar - får konsultens rapport bilda utgångspunkt för den upphandlingen av extern expertis för huvuduppdraget.

Upphandlingen av expertis för huvuduppdraget sker sedan på varierande sätt. Det är vanligt att det konsultföretag som gjort förstudien också får huvuduppdraget efter en upphandling med eller utan konkurrens.

Swedforests uppdrag i Bangladesh 1976 till 1982 präglades av detta förfarande. Bangladesh sade sig ha ett pappersråvaruproblem i Chittagong Hill Tracts. Swedforest upphandlades av SIDA för att utföra den vidare problemanalysen. Swedforest delade upp problemet i en avverkningsdel, en planteringsdel, en transportdel och en utbildningsdel. Förstudier och arbetsplaner gjordes på varje problemområde. Swedforest åtog sig 1976 att genomföra de fyra delprogram som blivit resultatet av problemidentifiering och förstudier. Sedan projekten på-

börjats med Swedforest som projektadministratör visade sig en helt annat problembild. Djupa sociala och politiska problem gjorde att befolkningen i Chittagong Hill Tracts inte ville sälja skogsråvara till staten. Orsakerna till detta var (officiellt) oklara för SIDA tills dess att en sociologisk studie utförts av en annan konsult 1978. Mycket tyder på att de verkliga problemen var av social/politisk natur. Dessutom fanns allvarliga organisatoriska och kapacitetsmässiga problem. SIDA hade emellertid genom sitt val av konsult bidragit till att problemet definierades som ett tekniskt avverknings- och planteringsproblem. Möjligen skulle problemet, av en eller flera andra konsulter i stället ha definierats som ett regionutvecklings- eller minoritetsproblem och lösts med helt andra åtgärder än skogstekniska. När SIDA fått en klarare bild av problemen i samband med projekten, föreslog man Bangladesh 1978 en ny handlingsplan. Då Bangladesh dröjde med att godkänna denna, började SIDA via Swedforest ändå tillämpa den, medan Bangladeshs myndigheter tillämpade den ursprungliga från 1976. Inte förrän 1981 (då SIDA avslutade det egentliga projektstödet) godkände Bangladesh den nya handlingsplanen. Skillnaderna mellan de båda versionerna av handlingsplanen var så stora att de påverkade den roll Swedforest skulle spela. SIDA ville enligt den nya versionen att stödet skulle avse långsiktiga effekter av karaktären utbildnings- och organisationsfrågor, medan de bangladeshiska myndigheterna ville uppnå omedelbara förbättringar med hjälp av importerad utrustning. Swedforest kom givetvis i en besvärlig situation mellan dessa två uppfattningar.

SIDA synes i detta och andra fall accepterat den problembeskrivning som mottagarlandets myndigheter gjort och på grundval av denna handlat upp konsult/entreprenör. Detta har lett till att konsulten, efter påbörjat huvuduppdrag, upptäckt att problembeskrivning och behovsanalys behövt omarbetas. Diskussioner om de "nyupptäckta" förutsättningarna och deras inverkan på uppdragsbeskrivningar etc har sedan tagit lång tid i anspråk. Förseningen i konsultföretagets arbete blir i allmänhet dyrare för SIDA och mottagarlandet än den förskjutning av uppdragets start som blir resultatet av en mera genomarbetad behovsanalys före expertisupphandlingen.

I fråga om Rejlers uppdrag i Mocambique avseende flygplatsbelysning skedde behovsidentifieringen några år tidigare i samband med en utredning av Mocambiques totala transportväsende. Under utredningen som utfördes av VIAK som huvudkonsult anlitades även Rejlers som underkonsult för att studera flygsektorns behov m m. Resultatet av detta arbete, den Nationella Transportstudien, identifierade bl a behovet av förbättrad flygplatsbelysning. Några år senare, 1979, uppstod akuta problem på två av Mocambiques trafikflygplatser, Maputo och Beira, vilket ledde till Mocambiques begäran att SIDA omedelbart skulle handla upp Rejlers.

Rejlers åtog sig att på egen bekostnad bistå Mocambiques luftfartsmyndighet att definiera de problem som var förknippade med flygplatsbelysning i Mocambique samt att föreslå åtgärder på kort och på lång sikt. De problem som Rejlers identifierade var förknippade med teknik, anläggningsfrågor, val av utrustning etc. Allt detta torde ha varit viktiga komponenter i uppbyggnaden av ett fungerande system för flygplatsbelysning. Renoveringsarbetet försenades dock ca ett och ett halvt år jämfört med den första uppdragsbeskrivningen. Orsakerna till detta var bl a att nya arbetsuppgifter tillkom och att olika praktiska problem uppstod i fråga om tillgång på utbildad mocambikisk personal, bränsle, resemöjligheter och på entreprenörer för anläggningsarbeten. Möjligen kunde en del av dessa problem ha identifierats under förberedelsefasen av SIDA eller en konsult med en annan kompetens än Rejlers. (Rejlers hade vid tidpunkten för förstudien mycket begränsad erfarenhet av arbete i u-länder. SIDA synes dessutom ha försummat att ge konsultens personal ett allsidigt underlag om förhållandena i landet.)

En bidragande orsak till att problemanalyser tenderar att bli ämnesmässigt mer begränsade än vad som idealt vore lämpligt med hänsyn till de verkliga problemen, kan vara det faktum att SIDA eller en anlitad konsult klassar problemet så att det skall passa för en viss konsultkategori. (Möjligen kan SIDAs och mottagarländernas förvaltningars sektoruppdelning ha bidragit till att förstärka denna tendens.)

I de flesta av de granskade fallen har SIDA inte övervägt andra former för kunskapsöverföring som alternativ till expertisanlitande, som t ex kurser i Sverige eller annat land, lokal utbildning eller personalbistånd. Skälen till detta kan vara tidspressen, förstudier inriktade på expertisanlitande, bristande kännedom om alternativa metoder hos mottagarland eller SIDA osv.

Sir MacDonald and Partners tredje uppdrag i Bangladesh är ett undantag. Där har SIDA sökt rekrytera experter för reguljärt personalbistånd innan konsultkontrakt slöts. Det nuvarande uppdraget är en kombination av konsultuppdrag och personalbistånd. I ytterligare några fall har försök gjorts utan framgång att rekrytera långtidsexperter, varför SIDA i stället anlitat en expertisorganisation. RRV anser att SIDA regelmässigt i förstudier och motsvarande bör låta utreda vilka alternativ som finns i fråga om metoder för kunskapsöverföring.

3.3.2 Inriktning och avgränsning av uppdrag till extern expertis

I några av de granskade fallen synes ett visst konsultföretags kompetens tillåtits bli vägledande för beslut om uppdragets avgränsning. Det företag som utfört en förstudie eller motsvarande har av naturliga skäl föreslagit mottagarlandet och SIDA en insats eller ett uppdrag som passar för det egna företaget. Det måste anses vara mycket lätt hänt att ett konsultföretag i sin rapport förbiser eller medvetet utelämnar sådana problem eller lösningar som ligger utanför företagets kompetens.

Celpap fick före 1976 genom tre förberedande uppdrag vid pappersbruket i Karnaphuli i Bangladesh indirekt möjlighet att påverka huvuduppdragets utformning (Balancing, Moderization and Rehabilitation Project, BMR). Det är sannolikt att Celpap i sin utformning av BMR utgick ifrån att uppdraget skulle anpassas så att Celpap kunde få uppdraget.

Varken SIDA eller pappersbrukets moderbolag det statliga Bangladesh Chemical Industries Corporation (BCIC) tog initiativ till någon opartisk teknisk granskning av Celpaps förslag till uppdragsutformning, åtminstone inte med hjälp av extern expertis. Inte förrän 1983 när Celpaps uppdrag pågått i ca 5 år och var 2 år försenat, uppdrog SIDA åt en oberoende teknisk konsult att granska Celpaps och pappersbrukets verksamhet inom BMR-projektet. Mellan 1976 och 1983 har således ingen kontroll genomförts av oberoende teknisk konsult av Celpaps olika konstruktionsförslag och renoveringsuppdrag vid pappersbruket.

SIDA engagerade 1980 en konsult för att åt SIDA utreda hur mycket av tvång respektive frivillighet som utgjorde motivationen för bangladeshiska kvinnor att delta i det statliga familjeplaneringsprogrammet (som SIDA stött finansiellt under flera år). Konsulten som valdes ut på grundval av sin utomordentliga kännedom om förhållandena på den bangladeshiska landsbygden och om landets hälsovårdssystem fick stor frihet att utforma och avgränsa sitt utredningsuppdrag. Detta skedde i en dialog med SIDA och biståndskontoret i Dhaka. Under dialogen försvann emellertid den del av uppdraget som gällde frivilligheten. Utredningen blev istället en kartläggning av kvinnors hälsosituation på landsbygden i två storkommuner. Enligt såväl konsulten som handläggaren på SIDAs hälsobyrå vet man inte riktigt vad rapporten skall användas till, trots att den enligt SIDA är av hög kvalitet och innehåller mycket nya fakta. Det bör framhållas att SIDA i detta fall, till skillnad från Celpap-fallet var mycket aktiv i dialogen om uppdragets utformning. Trots detta gjordes avgränsningen så att den skulle passa en i förväg utvald konsult, snarare än att konsulten valdes efter uppdragets avgränsning och utformning.

3.3.3 Beslut om roller

De expertisuppdrag som SIDA finansierar skiljer sig åt högst betydligt vad avser expertisens ansvar, engagemang av konsultföretagets ledning, integration i mottagarlandets institutioner, personalantal, krav på kunskapsöverföring etc. Som exempel på ytterligheter bland de fall som RRV granskat kan nämnas följande.

- Sir MacDonald & Partners (SMP) har totalt ansvar inför SIDA för rådgivning och samordning av det svenska projektstödet som gäller Bangladeshs Intensive Rural Works Programme (IRWP). SMP administrerar allt personalbistånd till IRWP inom ramen för sitt konsult/entreprenadengagemang.

- Swedpower (dotterbolag till vattenfall) är kontrollkonsult åt Mocambiques statliga kraftbolag Electricidade de Mocambique (EDM) i fråga om arbetet att bygga kraftledningar från landets största vattenkraftverk i Cabora Bassa. Swedpower är helt och hållet ansvarigt inför EDM i arbetet att detaljprojektera och att kontrollera det arbete som det fransk-italienska byggnadskonsortiet utför.

I några av de granskade fallen har expertisorganisation och dess personal tidvis inte haft en helt klar uppfattning om den roll den har förväntats spela i mottagarlandet och vilket ansvar han skulle ha mot SIDA respektive mottagarlandet.

- Celpap fick i Karnaphuli en roll som rådgivande konsult. Trots detta gavs Celpap av pappersbrukets moderbolag BCIC ansvaret för att pappersmaskinerna skulle fungera inom en viss tid. Kontraktet tecknades på SIDAs uppmaning mellan BCIC och Celpap och finansierades inom importstödet. SIDA tog med hänvisning till detta inget ansvar för ansvarsfördelningen mellan konsult och beställare. Det vill synas som om Celpaps representanter vid moderniseringesprojektets start hade mycket vaga idéer om ansvarsförhållanden och finansiella beslutsregler i Bangladesh och Sverige. SIDA borde i ett sådant fall ha ombesörjt att konsultföretaget insåg sin roll inom projektet och i den bangladeshiska förvallningen.

- Rejlers uppdrag var oklart avgränsat. Förutom huvuduppdraget - att rekonstruera flygplatsbelysningar och elförsörjning på landets sju större flygplatser i Mocambique - skulle Rejlers enligt uppdragsbeskrivningen ombesörja ett akut reparationsprogram. Rejlers' personal var inte helt på det klara var gränsen mellan det akuta programmet och rekonstruktionsprogrammet gick vilket delvis kan förklaras av den oklara situation som rådde i landet efter Zimbabwes självständighet.

Linjeflygs uppdrag i Mocambique var ursprungligen mycket oklart avgränsat. Delvis berodde detta på att hela flygsektorn var under omstöpning i Mocambique. Problemanalys av utomstående framstod som ogenomförbar. En stor del av det mocambikiska flygbolaget DETAs portugisiska personal var på väg att lämna landet. Flygbolaget var i mycket dåligt organisatoriskt och finansiellt tillstånd. Strax innan SIDA tecknade kontrakt med Linjeflyg ombildades DETA till LAM (Linhas Aereas de Mocambique) och hela företagsledningen byttes ut.

Linjeflygs personal lyckades med hjälp av den nya företagsledningen så småningom avgränsa uppdraget och definiera sin roll i företaget. Detta ledde bl a till att uppdraget blev ämnesmässigt mera avgränsat än vad som ursprungligen diskuterats mellan SIDA, Mocambique och Linjeflyg.

SIDA som enligt egen uppgift var väl medvetet om den första uppdragsbeskrivningens vagheter medverkade till de nya avgränsningarna bl a genom att finansiera två kontrollstudier av annan extern expertis samt genom att följa och påverka verksamheten som medlem i den styrgrupp som inrättades efter ca ett år av Linjeflygs uppdrag.

De flesta uppdrag som SIDA lämnar till extern expertis innebär att arbete utförs utanför Sverige. Detta förhållande ställer stora krav på samordning mellan expertisorganisationens och SIDAs olika enheter. Konsultens eller entreprenörens personal skall samarbeta med eller kommer i kontakt med mottagarlandets myndigheter och andra organ, med biståndskontoret, med sin egen hemmaorganisation, med annan expertis i samma verksamhet m fl. Flera av de som berörts av de granskade fallen har uttryckt bekymmer över den komplicerade och ofta oklara ansvars- och kontaktfördelning som råder i uppdragsländerna. Företagen synes från Sverige vara vana vid att endast ha en uppdragsgivare som oftast samtidigt är klient. Uppdragsgivaren/klienten har vanligen endast en person med fullmakt att styra konsultens/entreprenörens arbete. Givetvis är det då till en början förvirrande för sådan expertis att utföra uppdrag i mottagarländer, där klient och uppdragsgivare ofta är skilda enheter och där uppdragsgivaren (SIDA) representeras av flera olika personer varav några är stationerade i mottagarlandet. Dessutom representeras klienten ibland av flera olika organisationer inom vilka olika personer gör anspråk på att styra den externa expertisen eller verksamheten som han/hon arbetar inom.

Celpap i Bangladesh är i hög grad beroende av beslut i pappersbrukets (KPMs) ledning men också av beslut i moderbolaget BCIC vilket kan gå emot KPM. BCIC måste i sin tur följa ministeriets beslut t ex i fråga om större upphandlingar. Celpap hade i början av sitt huvuduppdrag ingen kontakt med SIDA-S eller Bk. Celpaps personal trodde enligt egen uppgift inte att de fick ha sådana kontakter. Däremot hade de kontakter med Celpaps huvudkontor i Norrköping (som också utförde en del av uppdraget). Celpaps huvudkontor har under senare år haft vissa kontakter med SIDA-S. Småningom började Bk och SIDA-S intressera sig för Celpaps uppdrag och tog initiativ till en styrgrupp för insatsen. Under 1983 och 1984 har kontakter förekommit mellan snart sagt alla de ovan nämnda organen i syfte att komma till rätta med de förseningar och missförhållanden som BMR-projektet drabbats av. En stor del av Celpaps svårigheter i BMR-projektet beror på att ansvarsfördelning, kommunikationsvägar och beslutsregler inte fastställts i avtal och kontrakt eller klargjorts för konsulten. Anledningen till detta uppges inom SIDA vara att Celpaps uppdrag utfördes som en del av importstödet till Bangladesh. SIDA skulle därför inte vara kontraktspart utan endast finansiär. Detta synsätt kunde dock inte vidmakthållas när det blev uppenbart att konsultuppdraget skulle försenas och fördyras avsevärt. När detta uppenbarats fanns inga formella regler eller avtal för hur SIDA skulle kunna medverka. Importstödsavtalet med Bangladesh ger dock möjlighet för SIDA att kräva redovisning och att inspektera utförda arbeten. När SIDA uttryckte önskemål att få delta mera aktivt i beslutsfattande och samordning 1983 välkomnades dock detta av alla parter.

3.3.4 Utformning av uppdragsbeskrivningen

SIDAs medverkan i utformningen av uppdragsbeskrivningar för extern expertis synes variera kraftigt från fall till fall.

Sir MacDonald & Partners' och Orguts uppdrag synes ha bearbetats grundligt av SIDA resp biståndskontor. Andra uppdragsbeskrivningar, som t ex de för Swedpower och Linjeflyg i Mocambique, har till största delen utformats av mottagarlandet och konsultföretaget tillsammans utan mycket medverkan från SIDA. Genomgående för nästan alla av de granskade fallen är att de anlitade företagen haft inflytande över utformningen av beskrivningarna till resp huvuduppdrag på ett eller annat sätt. Undantag kan vara GIM, Myrenbergs, Swederail och BEVI.

Det är givet att SIDAs sektorbyråer ställs inför svåra problem när de ombeds handla upp t ex utredningskonsulter på ett område som är föga kartlagt och där SIDA saknar egen kompetens. Ofta gäller dessutom att SIDA ombeds utföra upphandlingen under tidspress. Den metod som tillgripits i flera av de granskade

fallen är att SIDA handlat upp en konsult för att kartlägga problemområdet, diskutera med mottagarlandet samt lämna ett preliminärt förslag till uppdragsbeskrivning. SIDA och mottagarlandet har därefter utarbetat den slutgiltiga versionen. I de flesta fallen har sedan samma konsultföretag fått huvuduppdraget. Sir MacDonald & Partners II, Celpap, Swedforest, Fiskeristyrelsen, Rejlers, Linjeflyg, Swedpower och Bancons.

Denna metod har, trots att den är enkel för SIDAs handläggare och mottagarlandets tjänstemän, klara nackdelar.

- SIDA och mottagarlandet får vanligen bara ett förslag till lösning eller angreppssätt.

- Man blir automatiskt hänvisad till den konsult som gjort förstudien till huvuduppdraget. Andra företag, som kanske har en lämpligare kompetens för huvuduppdraget, har inte genom SIDAs medverkan fått tillfälle att skaffa sig lika stor miljökännedom som det företag fått som gjort förundersökningen.

- Det finns en risk att SIDAs tjänstemän överlåter alltför stort ansvar till förstudiekonsulten när det gäller att handha hela processen problemidentifiering-kartläggning-angreppssätt-utformning av uppdragsbeskrivning. SIDA kommer i den situationen endast att ha den formella beslutsrätten kvar. Det måste anses vara otillfredsställande från såväl mottagarlandets som de svenska statsmakternas synpunkt om SIDA tappar kontakten med verksamheten i mottagarländerna och inte kan ansvara för effektiviteten gentemot svenska statsmakter.

3.4 Förslag till åtgärder

3.4.1 SIDAs riktlinjer

Konsulthandboken bör kompletteras med regler för hur behovsidentifieringen avseende expertisuppdrag skall göras mer systematisk och hur och när konsult kan användas för detta. Det bör därvid bl a framgå hur handläggare vid SIDA skall undvika att konsultens medverkan snedvrider behovsidentifiering,

uppdragsbeskrivning och upphandling till förmån för det företag som medverkat eller för konsultbranschen i allmänhet (om alternativa kunskapsöverföringsformer är realistiska alternativ). Förslag till metoder för detta lämnas i avsnitt 3.4.2.

3.4.2 Handläggningen

SIDA-S bör tillsammans med biståndskontor och mottagarland söka fastställa behoven av kunskapsöverföring innan de första kontakterna tas med ev konsult för vidare behovsanalys och förstudie, uppdragsbeskrivning etc. I diskussionerna med mottagarlandets myndigheter bör alternativa former för kunskapsöverföring framföras.

Det är därför viktigt att SIDA tillsammans med mottagarlandets ansvariga myndighet söker avgränsa de uppdrag som avses ges till extern expertis. Avgränsningen bör i möjligaste mån ske utan medverkan av sådana företag som kan bli aktuella för att utföra själva uppdraget.

Om bk, mottagarland och SIDA-S bestämmer sig för att anlita konsult för den vidare behovsanalysen etc bör man undersöka noggrant vilka konsultkategorier som kan vara aktuella och sedan välja den kategori som i minsta grad begränsar valet av extern expertis för huvuduppdraget. Det är lämpligt att konsult som inte kan bli aktuell för huvuduppdraget väljas. I vissa fall kan det vara bäst att som förstudiekonsult välja en enskild person utan ambitioner att få SIDA som kund för stora uppdrag. Idealet synes vara en person med bred erfarenhet, god kännedom om den svenska och internationella konsultmarknaden och som är oberoende av de företag som kan bli aktuella för eventuella uppdrag som resultat av förstudien. Eftersom sådana konsulter är få, bör SIDA aktivt söka dem och om möjligt knyta dem till sig genom lämpligt avtal. Se vidare avsnitt 7.3.

Vid upphandling av förstudieexpertis gäller samma regler som vid upphandling av annan expertis, nämligen att upphandlingen skall utföras på ett affärsmässigt, objektivt och rättssäkert sätt. Om det i den aktuella branschen bara finns en expertis-

organisation i Sverige som SIDA bedömer lämplig för u-lands-uppdrag är det enligt RRVs mening viktigt att mottagarlandet och SIDA får tillgång till råd från en annan expertisorganisation - en kontrollkonsult - under förstudien. Detta kan ske genom att det svenska företaget får utföra förstudien under uppsikt av en utländsk konsult eller genom att en utländsk expertisorganisation efter anbudsförfarande anlitas för förstudien i sin helhet. Det är direkt olämpligt att låta det svenska företaget (som är ensamt i branschen) utföra förstudie och huvuduppdrag på egen hand, utan vare sig konkurrens eller insyn från jämnbördigt kompetent organisation. (Expertisorganisationer i de övriga nordiska länderna torde exempelvis ha relevanta erfarenheter och kompetens för sådana uppdrag.)

Om det genom behovens beskaffenhet i mottagarlandet eller inom SIDA - i det fall det är fråga om en internutredning - synes omöjligt eller orimligt dyrt och tidskrävande att utforma en detaljerad uppdragsbeskrivning innan extern expertis anlitas för huvuduppdraget, måste detta utformas så att det finns klara brytpunkter. Dessa skall vara så beskaffade att genomförandet av uppdraget kan avbrytas och ändras samt att valet av konsult kan omprövas. (Jämför handläggningen av sektorstöd med sektorgenomgångar som brytpunkter).

SIDA bör genom diskussionerna med mottagarlandets myndigheter och andra berörda precisera vilken roll expertisen skall ha i mottagarlandet och gentemot bk och SIDA-S. Detta får inte lämnas åt konsulten att reda ut. Rollen måste sedan av SIDA utförligt klargöras för expertidsorganisationen och dess personal.

SIDA bör på ett tidigt stadium i förberedelserna besluta vilka som skall vara kontraktsparter i fråga om huvuduppdraget. Därigenom vet upphandlaren - vare sig han är tjänsteman på SIDA eller i mottagarlandets förvaltning - vilka upphandlingsregler som skall tillämpas och vilket underlag som skall utarbetas. Ett beslut om vilka som skall vara kontraktsparter kan ändras endast fram till dess anbudsinfordran utsänts eller förhandlingar med konsultföretag börjat. Företag som går in i förhandlingar med SIDA eller mottagarlandet måste veta vem som

blir dess kontraktspart i ett eventuellt samarbete. Om förutsättningarna ändras så att även kontraktsparten måste ändras, skall upphandlingen göras om.

SIDA bör underlätta för mottagarlandet att välja mellan kontraktsanställd SIDA-personal och personal anställd genom expertisorganisationer. Reglerna i det svenska skatte- och socialförsäkringssystemet försvårar kostnadsjämförelser. Enligt uppgift från SIDA är det normalt inte heller kostnaderna per persontimme det som avgör om konsult eller kontraktsanställd skall begäras.

Däremot finns det, enligt SIDA, en rad mer eller mindre traditionsbetingade kriterier i mottagarländer för vilken kategori som skall väljas.

I samband med att SIDA i allt större utsträckning överväger att utkontraktera hela biståndsinsatser till privata företag eller organisationer kommer valsituationer att uppstå allt oftare. Expertisorganisationer kommer att vara alternativ även till rena personalbiståndsinsatser, t ex av typen förvaltningsbistånd.

RRV anser att SIDA bör tillvarata alla möjligheter att låta de faktiska kostnaderna för respektive kategori avspeglas i landramsbelastningen. Vidare bör SIDA fortsätta sina ansträngningar att upplysa mottagarländernas förvaltningar om den kompetens som finns att tillgå bland resp kategori, i vilka sammanhang den ena passar bättre än den andra samt vilka alternativa metoder som SIDA kan finansiera för kunskapsöverföring inom det aktuella ämnesområdet.

4 UPPHANDLINGEN AV EXTERN EXPERTIS

4.1 Vad är upphandlingsfasen?

De olika moment som ingår i upphandlingen av extern expertis är i korthet

1. Uppdragsbeskrivning godkänns av alla berörda (ML, SIDA-S, Bk)
2. Beslut om upphandlingsform och upphandlare
3. Om direktupphandling undersökning av utbud och priser och val av lämpligaste expertisorganisation
4. Om förhandlingsupphandling: utformning av anbudsunderlag
5. Infordran av anbud, även om bara ett företag är aktuellt
6. Registrering av inkomna anbud
7. Utvärdering av inkomna anbud och dokumentation
8. Eventuell förhandling med en eller flera anbudsgivare
9. Slutligt val som motiveras och dokumenteras
10. Inhämtning av mottagarlandets godkännande
11. Kontraktstecknande

4.2 Regler för upphandlingsfasen

Upphandlingsfasen inleds med den slutliga utformningen av uppdragsbeskrivningen. Upphandlingsförfarandet skiljer sig därefter åt beroende på vilket lands upphandlingsregler som tillämpas. Om mottagarlandet själv står för upphandlingen skall de regler tillämpas som överenskommits mellan Sverige och mottagarlandet i proceduravtal el motsv. Om SIDA ansvarar för upphandlingen skall UF tillämpas. Detsamma gäller om svensk ambassad svarar för upphandlingen. UF skall tillämpas av svenska myndigheter även om upphandlingen sker på uppdrag av en mottagarlandsmyndighet.

I de fall mottagarlandet självt handlar upp består SIDAs roll i att följa och kontrollera t ex att landets (av SIDA accepterade) upphandlingsregler tillämpas, att kontraktet med expertisorganisation el motsv är acceptabelt från SIDAs synpunkt, ev att granska anbud samt eventuellt att lämna betalningsgaranti

till det upphandlade företaget om det begärs. SIDAs roll och ansvar för konsultens personal och uppdrag bör på ett tidigt stadium klargöras för mottagarlandet och expertisorganisation.

RRVs publikation "Bestämmelser för statlig upphandling" samt SIDAs konsulthandbok sid 18-39 ger en beskrivning av hur de olika momenten i upphandlingsfasen bör genomföras.

4.3 RRVs observationer

4.3.1 Utformning av anbudsunderlag

Anbudsunderlaget har i flera av de granskade fallen innehållit för litet information om SIDAs ersättningsprinciper. SIDA har under förhandlingar med expertisorganisationer ägnat alltför lång tid åt grundläggande ersättningsfrågor och beräkningsgrunder. Detta problem kan förhoppningsvis lösas i takt med att kontraktsmallar enligt konsulthandboken börjar användas.

Anbudsunderlaget synes också ge alltför litet information om arbetsförhållandena i mottagarlandet i den sektor som uppdraget gäller. Sådan information har stor betydelse för anbudgivarnas möjligheter att beräkna tidsåtgång, kompetensbehov, omkostnader etc. SIDA och mottagarlandet bör ha lika stort intresse som de aktuella expertisorganisationerna att dessa beräkningar blir så realistiska som möjligt från början. En fullödig bakgrundsinformation ökar möjligheterna att etablera konkurrens. Detta torde vara särskilt viktigt i de fall ett av de offererande företagen varit engagerat i förstudier eller näraliggande uppdrag i mottagarlandet. Det finns annars risk för bristande objektivitet om ett av företagen fått studera förhållandena på platsen men andra inte.

Swederail, Celpap och Rejlers synes alla på ett eller annat sätt haft problem med kunskapen om förhållandena i mottagarländerna. Delvis kan det berott på att förhållandena ändrades snabbt vid den tidpunkt när uppdragen påbörjades. Delvis torde problemen bero på att SIDA inte försåg konsulterna med ett fullständigare bakgrundsmaterial eller att SIDA ej kontrollerat att expertispersonalen tillgodogjort sig kunskaperna.

I några av de granskade fallen har det företag som sedermera anlitades för uppdraget genom SIDAs försorg fått långt bättre information om förhållanden i sektorn och den aktuella verksamheten än övriga företag. Detta var fallet beträffande Sir MacDonald and Partners (i uppdrag nr 2), Swedforest, Swederail och möjligen Orgut.

4.3.2 Anbudsinfordran

Anbudsinfordran i enlighet med UFs krav har förekommit endast i ett fåtal av de fall RRV granskat.

Inofficiella förfrågningar till ett antal företag har däremot förekommit t ex i fråga om Swedforest-uppdraget i Bangladesh, Swedind i Mocambique och BEVI i Mocambique. Formell anbudsinfordran (som dock inte i alla delar uppfyller UFs krav) har begärts in endast i fem av de granskade 16 fallen. Dessa är Gränges International Mining, Orgut, Swederail, Sir MacDonald & Partners och Thomesto. I endast tre av de fem fall där anbud infordrats är detta dokumenterat på ett tillfredsställande sätt.

I några fall har SIDA infordrat anbud från flera företag med påfallande kort anbudstid i förhållande till anbudets art. Detta, troligen i kombination med bristfällig bakgrundsinformation hos alla företag utom ett, har lett till att några företag med hänvisning till den korta anbudstiden avstått från att lämna in anbud med det resultatet att endast ett anbud inkommit. SIDAs förfarande överensstämmer enligt RRVs uppfattning därvid inte med UFs anda i fråga om objektivitet och affärsmässighet.

Sir MacDonald & Partners var avsevärt mer insatt i den problematik som låg bakom IRWP-projektet än sina medtävlare vid anbudsgivningen avseende det första uppdraget. Detta berodde inte bara på företagets tidigare verksamhet i Bangladesh, utan också på de samtal som förts under en tid mellan bk och SIDA-S på ena sidan och företrädare för företaget på den andra sidan om behov, biståndsmetoder etc. Alla anbudsgivare hade dock bangladesherfaren personal i sina anbud.

I fråga om Swederail har SIDA gjort en tillsynes formellt korrekt anbudsinfordran. I praktiken har emellertid konkurrens försvårats genom den korta anbudstiden - tre veckor över jul, nyår och trettonhelg. Swederail var redan kontaktat muntligt. Några av de tillfrågade företagen, däribland Swederail, anmärkte på den korta effektiva anbudstiden. Flera av företagen var dessutom bundna av kontrakt med mottagarorganisationen, SATCC (Southern Africa Transport and Communications Commission),

eller Swederail. Endast Swederail lämnade in anbud, vilket senare fick kompletteras, möjligen på grund av den korta anbudstiden. Kontrakt slöts först tre månader efter anbudstidens utgång.

Även i fråga om Orguts uppdrag i Mocambique var anbudstiden anmärkningsvärt kort för företag som inte tidigare arbetat med de specifika problem som projektet rörde (spånskivetillverkning i Mocambique).

I de granskade fallen angav SIDA inte i anbudsinfordran vilka kriterier som skulle bli av särskild betydelse vid anbudsutvärderingen. I de mallar för anbudsinfordran som är en del av SIDAs nya konsulthandbok, (jan 1984), ingår urvalskriterier som en punkt.

4.3.3 Urval av anbudsgivare

Listan över mottagare av anbudsinfordran eller annan förfrågan har utformats på olika sätt i vart och ett av de granskade fallen. Normalt framgår ej av dokumentationen hur urval av anbudsgivare gjorts.

I några av de granskade fallen har SIDA vänt sig till svenska statliga myndigheter med förfrågan om de kunde åta sig uppdrag eller kunde rekommendera privata företag för uppdraget.

Luftfartsverket tillfrågades, vid ett tidigare tillfälle än det granskade fallet avser, om kompetens på flygplatsbelysning och hänvisade då till Rejlers. Statens järnvägar tillfrågades om de kunde åta sig utredningen om elektrifiering av Mocambiques södra järnvägslinjer. SJ hänvisade till sitt dotterbolag Swederail. Vattenfall tillfrågades på motsvarande sätt om kraftlinjebygget från Cabora Bassa i Mocambique och hänvisade till det av verket delvis ägda Swedpower. Domänverket, slutligen, hänvisade till Swedforest i fråga om skogsprojekten i Bangladesh.

I några av dessa fall - Swedpower och Rejlers - anlitade mottagarlandet resp SIDA det föreslagna företaget utan att uppsöka konkurrens. I fråga om Rejlers skedde anlitandet efter begäran från Mocambique att få anlita just detta företag. I andra fall - Swederail och Swedforest - inbjöds även andra företag att lämna anbud, även om det inte i Swedforest-fallet skedde genom formell anbudsinfordran. I båda dessa fall valdes dock slutligen det företag som rekommenderats av respektive myndighet. Det bör observeras att inte i något av dessa fyra fall hade den tillfrågade myndigheten fått något upphandlingsuppdrag eller på egen

hand företagit någon anbudsinfordran. Rekommendationerna synes närmast ha varit personliga rekommendationer av enskilda tjänstemän vid de tillfrågade myndigheterna.

I flera av de granskade fallen har det antal företag som SIDA fått förslag på uppenbarligen varit för litet för att tillfredsställande konkurrens i UFs mening skall anses ha uppsökts av SIDA. Trots detta har SIDA inte uppsökt ytterligare konkurrens utanför Sverige. SIDA saknar stöd i UF för att begränsa konkurrensen till svenska expertisorganisationer.

Till detta kan läggas de observationer som en revisionsbyrå gjorde 1983 med anledning av uppdrag åt SIDAs dåvarande revisionskontor. Byrån som fått i uppdrag att granska de formella aspekterna av bl a konsultupphandlingen vid SIDA kunde inte hitta tillräckligt många konsultupphandlingar där mer än ett anbud tagits in för att över huvudtaget kunna uttala sig om utvärderingen av anbud från konsultföretag.

SIDAs upphandlande tjänstemän använder normalt inte någon form av register när de väljer ut mottagare av anbudsinfordran. Man tillämpar normalt inte heller någon form av "förkvalificering" som hjälp att "känna av" marknaden i fråga om en viss typ av konsulter. Man gör normalt heller inga förfrågningar utomlands om man tror sig kunna hitta minst ett konsultföretag i branschen i Sverige. Med hänsyn till bakgrunden hos SIDAs tjänstemän finns det bland de flesta konsultupphandlarna inte heller någon omfattande kunskap om konsultbranschen i Sverige eller utomlands. I själva verket torde majoriteten av de tjänstemän som hos SIDA handlar upp extern expertis, p g a det decentraliserade expertisupphandlingssystemet, göra detta ganska sällan. Ett fåtal upphandlare, särskilt tekniker, handlar upp mycket ofta och till stora belopp. Bland dessa torde finnas en större kompetens och erfarenhet på området.

Majoriteten av upphandlingarna görs dock av personal som inte fått eller hinner skaffa sig stor erfarenhet av tjänsteupphandling. Detta, i kombination med avsaknaden av register, gör att handläggarna tenderar att begränsa sina urval av mottagarna av

anbudsinfordran till sådana företag eller personer som tidigare anlitats av upphandlaren själv eller hans närmaste kollegor. Följaktligen uppstår i praktiken en bindning till de företag eller personer som redan tidigare varit engagerade som extern expertis. Denna bindning kan i längden vara till men för verksamheten. I den enskilda upphandlingen blir konkurrensen otillräcklig. Genom otillräcklig konkurrens begränsas området av nya idéer och metoder för lösning. Nya företag får svårt att komma in på den marknad som biståndsverksamheten utgör.

Särskilt tveksamt blir arrangemanget med mer eller mindre fast extern expertis när den aktuella expertisorganisationen är ensam i sin bransch. SIDA riskerar att hamna i ett beroendeförhållande till organisationen utan att ha något formellt inflytande över det.

4.3.4 Prövning av anbud

Enligt UF skall de anbud som begärs in som ett led i en förhandlingsupphandling förtecknas, utvärderas, jämföras och motiveringar dokumenteras.

"Hos myndighet skall finnas handling som utvisar de skäl på vilka anbud har antagits och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid anbudsprövningen."

Det faktum att förhandlingsupphandling är mera flexibel än sluten upphandling minskar inte kraven på affärsmässighet, objektivitet och rättssäkerhet i prövningen av anbuden.

Möjligheterna att göra en ändamålsenlig anbudsprövning påverkas starkt av hur de tidigare leden i upphandlingsprocessen utförts. Om behovsanalysen och uppdragsbeskrivningen är bristfällig, torde inte heller anbudsprövningen kunna bli särskilt ändamålsenlig i förhållande till behoven. Om anbudsinfordran är så utformad att t ex endast fel typ av företag lämnar anbud, kan inte en noggrann prövning av anbudet gottgöra detta misstag.

RRV har i granskningen av de utvalda fallen sökt granska hur prövningen av anbud utförts. Denna granskning har emellertid

försvårats av två skäl. Dels har SIDA, i 12 av de 16 fallen, bara fått in ett anbud att pröva, dels har prövningen - i de fall sådan förekommit - med ett undantag inte dokumenterats tillfredsställande.

I det följande redovisas a) vilken anbudsprövning som dokumenterats samt b) vilken anbudsprövning som enligt RRVs observationer och intervjuer synes ha skett.

a) I fallet med Gränges International Minings (GIM) uppdrag som kontrollkonsult i Bangladesh har protokoll från anbudsöppningen och från utvärderingen upprättats. Dokumentationen gör det möjligt att härleda motiv för beslutet att upphandla GIM. Förteckningen över inkomna anbud innehåller dock en blandning av förhandlade och oförhandlade "rena" anbud, något som gör konkurrenssituationen svår att överblicka. Nollställning av anbud (omräkning av anbud för att göra den jämförbara) har enligt dokumentationen inte förekommit i något av de granskade fallen.

I fallet med Swederails uppdrag för järnvägsmyndigheterna i Mocambique finns ett protokoll från anbudsöppningen som bara innehåller ett anbud. Däremot finns ingen dokumentation som stöd för beslutet att förhandla med Swederail snarare än att gå ut med en ny anbudsinfordran. Enligt upphandlingsbeslutet var Swederails anbud prismässigt svårt att acceptera. Dessutom tycks SIDA inte ha varit helt nöjd med Swederails förslag till uppgiftslösning i anbudet. Trots detta, och trots att anbudstiden varit mycket kort - från den 16 december till den 7 januari, då avbruten av helger - beslutade SIDA att nöja sig med ett som man på SIDAs industribyrå ansåg ofördelaktigt anbud.

Beträffande Sir MacDonald & Partners (SMP) första uppdrag för IRWP i Bangladesh saknas viktiga delar av dokumentationen över anbudsförfarandet. Förteckning över samtliga inkomna anbud saknas. Anbudsutvärderingen, som gällde tre anbud har redovisats i ett byråbeslut samt kortfattade brev- och telexmeddelanden från SIDA-S till biståndskontoret i Dhaka. SIDAs lantbruksbyrå hävdar att noggrann utvärdering gjorts och dokumenterats, men har inte kunnat återfinna densamma.

För övriga fall gäller att dokumentation över eventuell anbudsprövning saknas. I några av fallen (Orgut, Sir MacDonald & Partners och Swedforest) har anbudsprövningen kunnat rekonstrueras. I flera av de övriga fallen torde anbudsprövningen skett som en del av kontraktsförhandlingarna.

b) I de fall där mer än ett anbud varit aktuellt (SMP, GIM, Swedforest och Orgut) synes de ansvariga upphandlarna ha tillämpat någon form av urvalskriterier som sällan redovisats. I de fall viktning av kriterierna har skett synes vikterna ha satts

efter det att anbud inkommit. Enligt RRVs mening kan upphandlaraen härigneom lätt komma att påverkas.

Vid sidan om frågor om pris och kvalitet tycks snabb igångsättning ha varit en viktig urvalsgrund. Många gånger har uppdraget gällt att avhjälpa eller analysera en krissituation och det kan då enligt SIDA vara motiverat att fästa stor vikt vid tidsaspekten. Det kan då vara olämpligt att, som skett i flera av de granskade fallen, låta tidsaspekten bli avgörande utan att det angetts i anbudsinfordran.

Rejlers önskades omedelbart till Mocambique för att reparera flygplatsbelysningar som var en direkt fara för flygsäkerheten; Swederail önskades först till Mocambique som expertstöd i viktiga och brådskande förhandlingar mellan det mocambikiska järnvägsbolaget (CFM) och Zimbabwes järnvägsbolag (ZR); Swedpower önskades också av Mocambique med kort varsel som förhandlingshjälp åt Electricidade de Mocambique (EDM); Celpaps uppdrag i Bangladesh började också som "krisreparatör" åt pappersbruket i Karnaphuli.

För de fortsatta skedena gällde i samtliga de nämnda fallen att tidspressen var mindre än i inledningsskedet. Efter krisåtgärderna följde behov av en mera långsiktig uppbyggnad av anläggningar och rutiner. SIDA förändrade dock inte upphandlingskriterierna mellan inledningsskedet och de fortsatta skedena. De företag som handlats upp med tidsaspekten som viktigaste kriterium fick utan vidare prövning övergå till andra uppdrag av något annorlunda karaktär.

Enligt RRVs mening bör myndighet företa kontroll av det eller de företag som avses upphandlas. Bl a bör referenser tas på den personal som konsulter erbjuder. Detta har också skett i några, men långt ifrån alla, av de granskade fallen. Dokumenterad referensinhämtning finns i fråga om Feldman och Gränges International Mining.

SIDA har i några fall valt helt oprövade företag för vilka referenser inte kunnat erhållas.

Detta gäller t ex Swedforest i Bangladesh 1976. Företaget var vid denna tidpunkt nyetablerat. Gränges International Mining var också nyetablerat i det aktuella fackområdet, pappersbruksrehabilitering. Här togs dock referenser på personen i fråga. Celpap hade enligt uppgift inte haft ansvar för någon så stor och komplicerad pappersbruksrehabilitering tidigare. Rejlers var obeprövat för arbeten i u-länder. Den enda referens som tagits, efter vad RRV erfarit, kom från luftfartsverket. Denna referens gällde ej de aktuella personerna och ej företagets varuupphandlingskompetens eller u-landserfarenhet. I fråga om Thomesto togs inga referenser på personalen. Företaget studerades dock av SIDA-personal och referenser på ett motsvarande uppdrag togs. Trots negativt utfall på de senare lät man Mocambique välja företaget i konkurrens. I några fall anlitades ett okänt företag utan referenser därför att den person som ansvarade för SIDA-uppdraget var känd hos SIDA (Swedforest, Linjeflyg, Swederail, Swedind).

RRV kan på basis av de granskade fallen inte få uppfattningen att SIDA tillämpar en systematisk kontroll av de företag som är aktuella för upphandling eller den personal som är aktuell för uppdragen. Det är beklagligt att SIDA inte regelmässigt kontrollerar det som myndigheten har unik kompetens att bedöma, nämligen förutsättningar för företags och dess personals förmåga att anpassa sig till och fungera i utvecklingsländer under svåra förhållanden.

4.3.5 Förhandlingar och kontraktsslutande

Förhandlingsupphandling sker genom infordrande, prövning och antagande av anbud, varvid beslutet får föregås av förhandling med anbudsgivare. ... Förhandling ... skall ske med det antal anbudsgivare som behövs med hänsyn till kraven på konkurrens, affärsmässighet i övrigt och objektiv behandling (6 § UF).

RRV har inte följt eller i detalj rekonstruerat förhandlingarna i samband med de granskade fallen. Det följande är observationer som gjorts i samband med dokumentstudier och intervjuer som rört andra upphandlingsfrågor.

SIDA synes ha ägnat en stor del av förhandlingstiden åt ersättningsfrågorna. Detta kan vara motiverat om konkurrens i anbudsprövningen saknas och i vissa principiellt viktiga fall. Det är också lätt att ägna tid åt konkreta prisdiskussioner om uppdragsbeskrivningen är oprecis och svår att diskutera. I frå-

ga om mindre uppdrag och sådana där konkurrens råder torde det finnas risk för snedvridning av prioriteringarna för SIDA. Det är sannolikt att för litet av SIDAs knappa administrativa resurser ägnas åt sakinnehållet i de uppdrag som förhandlingarna gäller och för mycket åt ersättningsfrågor som är av marginell betydelse för uppdragets resultat. Kvaliteten har i fråga om förstudier och liknande långt större ekonomisk betydelse (för de efterföljande investeringarna) än kostnaderna för själva förstudien.

Det har i några fall visat sig att expertisorganisationen, efter långa förhandlingar med SIDA, kommit till mottagarlandet och funnit att förutsättningarna för uppdragets genomförande är annorlunda än de som SIDA genom anbudsunderlag o d framfört. Förutsättningarna kan ha förändrats under förhandlingarnas gång, eller hade SIDA ofullständiga informationer från början. Det kan ifrågasättas om inte SIDA borde ta mera kapacitet i anspråk för att tillhandahålla fullödig bakgrundsinformation på bekostnad av förhandlingar om ersättningsfrågor.

En aspekt som synes få en undanskymd plats i kontraktsförhandlingarna är praktiska ansvarsfrågor. Få expertisorganisationer har vid första uppdragets början haft klart för sig hur ansvar för bostäder, arbetslokaler, transporter, kontorsservice etc är fördelat mellan bk, mottagarlandsmyndigheter, SIDA-S och det egna huvudkontoret. Detta synes vara ett särskilt problem i länder med centralplanerad ekonomi och varubrist. Enligt SIDAs riktlinjer skall konsultföretag själva svara för alla praktiska arrangemang i Sverige och i mottagarländer. I länder som saknar utbud av varor och tjänster på en marknad torde detta emellertid ställa orimliga krav på konsulter, särskilt sådana som vistas en kort tid i landet. bk/ambassad har rimligen genom sina kontakter med den ofta byråkratiska administrationen långt större möjligheter att smidigt arrangera praktiska frågor än nyligen ankommen personal från konsultföretag.

SIDA synes f n inte beakta kostnadsersättningar vid nollställning av anbud. Kostnader för resor, transportmedel, kontorsutrustning etc är således ej föremål för konkurrens eller för-

handling utan ersätts enligt statliga normer. Detta innebär att expertisorganisationer som på ett eller annat sätt i sitt anbud lyckats pressa sådana omkostnader som SIDA normalt ersätter mot verifikation inte får tillgodoräkna sig detta vid anbudsprövning. Enligt RRVs mening kan detta snedvrida anbudsutvärderingen och ersättningskriterierna i de fall ett företag med egna resurser (t ex lokalkontor, egna transportmedel) kan sänka ersättningsbara kostnader för kontorslokaler, bilar etc. RRV anser att företag som tar på sig ett praktiskt ansvar i länder utan marknadsutbud av varor och tjänster bör få ersättning för detta.

Bl a i fallen med Rejlers III, Celpap III, Swederail och Linjeflyg/Scanator synes kontraktsförhandlingarna med SIDA tagit mycket lång tid. I några av fallen (Rejlers, Celpap) har de berörda företagen redan haft personal på plats i mottagarlandet eller sysselsatta i projektförberedelser i Sverige. Skälen till detta var vanligen att det handlade om kontraktsförlängningar eller nya insatsavtal med mottagarlandet i fråga om redan pågående verksamhet.

I två av de granskade fallen påbörjades och slutfördes uppdragen innan kontrakt undertecknats (Myrenbergs och Bangladesh Consultants). Båda företagen synes ha accepterat att utföra uppdragen med kort varsel på basis av muntliga överenskommelser.

I Rejlers fall försenades kontraktsundertecknandet så mycket att företaget, som hade personal i Moçambique, fick arbeta utan kontrakt i ca två månader. Denna försening berodde inte på tvist mellan SIDA och konsultföretaget utan på att SIDA i en trängd arbetssituation skulle ombesörja interna beslut och avtalsförlängning med Moçambique angående stödet till civilflygsektorn.

Enligt RRVs mening är ovan beskrivna förfarande olämpligt. Varje uppdrag till extern expertis skall formellt beslutas och överenskommas skriftligen innan uppdraget påbörjas resp förlängs.

4.3.6 Sammanfattning av observationerna

Sammanfattningsvis kan SIDAs upphandling av extern expertis, på basis av de granskade fallen, inte anses genomförd på ett helt affärsmässigt sätt.

o I anbudsinfordran anges sällan samtliga de kriterier, utöver priser som är viktiga vid anbudsutvärdering.

o Beslut att göra om anbudsförfarandet (i fall av otillräckligt antal acceptabla anbud) tycks aldrig övervägas. Förhandlingar upptas regelmässigt med den kvarvarande anbudsgivaren, oavsett anbudets kvalitet.

o Förteckning över anbuden upptar inte de ursprungliga anbuden och är inte alltid komplett.

o Anbuden nollställs sällan innan förhandlingar med ett eller flera företag påbörjas.

o Referenser på expertisorganisationer och den erbjudna personalen tas inte regelmässigt.

o Upphandlande tjänstemän synes dessutom ibland inte vara medvetna om att de handlagt ett upphandlingsärende på vilket det ställs såväl formella som effektivitetsmässiga krav. Till en viss del kan detta förklaras med att upphandling av extern expertis ofta utgör en liten del i stödhanteringen.

4.4 Förslag till åtgärder

4.4.1 SIDAs riktlinjer

- Plan för upphandlingsförfarandet

Den nya konsulthandboken kan tillsammans med den internutbildning i upphandlingsfrågor som bedrivs inom SIDA komma att förbättra handläggarnas medvetenhet om vad en upphandling innebär. Enligt RRVs mening bör SIDAs riktlinjer för konsultupphandling även innehålla en rekommendation till ansvarig upphandlare att göra en plan för varje upphandling.

Denna plan bör utarbetas innan eventuell rådgivande konsult handlas upp eller andra åtgärder som låser till visst alternativ vidtas. Planen bör innehålla uppgifter om viktiga tidpunk-

ter, aktiviteter som är beroende av det aktuella uppdraget och sådana som har betydelse för uppdraget, upphandlingsförfarandet, troligt behov av extern expertis för själva upphandlingen, ansvariga personer inom SIDA och i mottagarlandet etc. Samtidigt bör upphandlaren sammanföra all dokumentation i en upphandlingsdossier - även om anbud begärs in endast från ett företag eller en person. (F n finns en upphandlingsdossier endast om upphandling sker genom anbudsinfordran i konkurrens).

- Anbudsunderlaget

Konsulthandboken bör, mer än som nu sker, betona vikten av att alla potentiella anbudslämnare genom anbudsunderlaget får en likadan och så realistisk bild som möjligt av arbets- och levnadsförhållanden samt andra betingelser som är förknippade med uppdraget.

- Val av mottagare av anbudsinfordran

I SIDAs konsulthandbok anges (s 24): "Det är viktigt att SIDA bidrar till att bredda resursbasen och hålla uppe konkurrensen. Det gäller särskilt de fackområden inom vilka SIDA har stor upphandling." Detta uttalande får enligt RRVs mening inte tolkas så att SIDA genom ett självpåtaget ansvar för resursbasen i Sverige ger uppdrag till expertisorganisationer med syftet att stödja organisationen att bibehålla sin kompetens. Det bör således framgå av SIDAs riktlinjer att "... myndigheten (skall) utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt" (3 § UF).

- Expertisregister

I konsulthandboken anges (s 12) att "varje sektorbyrå skall ha dokumentation om konsulter inom sitt område". Enligt RRVs mening har SIDA behov av ett expertisregister som alla upphandlingsansvariga tjänstemän har tillgång till oavsett vilken byrå som använt eller registrerat tidigare expertisanlitande och vilken organisationstyp expertisen tillhör. I detta re-

gister bör ingå alla expertisorganisationer som SIDA, BITS och Swedfund anlitat eller finansierat. Härvid bör finnas en kortfattad beskrivning av organisationens/personens kompetensområde, personal och tidigare uppdrag för SIDA och för andra uppdragsgivare. Hänvisningar bör finnas till dokument producerade av organisationen resp erfarenheter av organisationen i biståndssammanhang. Dessutom bör SIDA i sitt personarkiv eller tillsammans med expertisregistret ha uppgifter om all personal som varit verksam i uppdrag som SIDA finansierat. Genom detta skall det vara möjligt att få information om utbudet samt att göra en första granskning av den personal som en organisation i sitt anbud erbjuder för ett visst uppdrag.

Enligt RRVs mening är det nödvändigt att förbättra dokumentation och register över anlitandet av extern expertis om SIDA skall bibehålla det decentraliserade besluts- och upphandlingssystem som man i dag har för tjänsteupphandling. Ett alternativ är att koncentrera tjänsteupphandlingen till en enhet, som sålunda skulle få stor erfarenhet och god överblick över företag/organisationer och deras personal. Ett sådant centraliserat system skulle dock troligen bli mer administrativt betungande och mindre flexibelt än det nuvarande. Dessutom skulle fackkunnandet komma i bakgrunden. RRV förordar således ett decentraliserat upphandlingsansvar kompletterat med ett centralt register över extern expertis.

- Upphandling utan konkurrens

UF föreskriver att konkurrens skall uppsökas av den upphandlande myndigheten. Det kan enligt tjänstemän vid SIDA dock finnas tillfällen när endast ett visst företag eller en viss organisation kan anlitas. Det kan t ex röra sig om en situation där ett mottagarland uttryckligen önskar svensk teknologi och det i Sverige bara finns en organisation som har kompetens på området.

Till SIDAs riktlinjer för konsultupphandling bör göras ett tillägg som behandlar anlitande av extern expertis i de fall det bara finns en tänkbar expertisorganisation. I den nuvaran-

de konsulthandboken anges bara att anbud skall infordras innan förhandlingar upptas med konsulten. I tillägget bör bl a specificeras när upphandling får ske utan konkurrens, under vilka förutsättningar ett monopolföretag skall tillåtas utarbeta förslag till egen uppdragsbeskrivning, hur detta skall kontrolleras av SIDA/mottagarland, hur "brytpunkter" bör användas och hur utländska organisationer kan utnyttjas för att kontrollera och bedöma svenska monopolföretag.

- Problemlösning genom anbud

I konsulthandboken (s 16) anges att metoder och teknik ofta kan överlätas på konsulten då det gäller självständiga eller tekniska uppdrag. Problemet i detta sammanhang är enligt RRVs mening att valet av expertisorganisation då blir helt avgörande för vilken teknisk lösning som kommer att presenteras för mottagarlandets beslutsfattare. Eftersom SIDA inte kan förväntas ha kännedom om vilken teknisk lösning ett visst företag kommer att välja, kan viktiga teknikval i mottagarländerna komma att styras av tillfälligheter i SIDAs expertisupphandling. SIDA kan inte heller inför mottagarlandet motivera varför en viss lösning valts av konsultföretaget. Inte heller kan SIDA visa på några alternativa lösningar.

RRV föreslår därför att SIDA i fråga om anskaffning av expertis till större uppdrag i mottagarländer utnyttjar anbudsgivningen för att få kännedom om alternativa lösningar. För detta ändamål bör SIDA välja ut två-tre företag. Dessa företag får samtidigt antingen utföra var sin förstudie, om sådan är aktuell att göra, eller på SIDAs bekostnad besöka det aktuella mottagarlandet för att skaffa underlag för att lämna anbud som innehåller idémässigt nytänkande och förslag till problemlösningar. Metoden skulle kunna liknas vid den som används i samband med arkitekttävlingar. SIDA och mottagarlandet skulle i samråd välja den organisation och den lösning som bedömdes lämpligast för landet.

Denna metod blir visserligen på kort sikt dyrare än den konventionella men kommer sannolikt att ge såväl ett bättre underlag

mer utrymme skapas för sakdiskussioner under förhandlingarna, dvs diskussioner om uppdragets innehåll och arbetsmetoder samt den externa expertisens roll i biståndsrelationerna mellan Sverige och mottagarlandet.

SIDA bör i anbudsunderlaget göra helt klart för sig själv och potentiella anbudsgivare vem som är mottagare av arbetsresultatet och vad det enligt planerna skall användas till. I flera av de granskade fallen har expertispersonalen trots utförlig uppdragsbeskrivning varit oklar över vad som egentligen skulle levereras och vilken organisation i mottagarlandet som egentligen förväntades nyttiggöra arbetsresultaten.

- Val av upphandlingsform

Beslut om att upphandla extern expertis skall således även omfatta beslut om upphandlingsform. Motiven för val av upphandlingsform bör anges.

- Anbudsinfordran

RRVs granskning visar att handläggningen är mycket varierande. Nedan följer några åtgärdsförslag som motiveras av särskilt ofta förekommande avsteg från UF med anvisningar. Förslagen överensstämmer i stor utsträckning med riktlinjerna i den nya konsulthandboken.

o Vid förhandlingsupphandling skall anbudsinfordran alltid tillställas de utvalda företagen - även om det bara gäller ett enda.

o Likalydande anbudsinfordran skall sändas till alla de utvalda företagen/personerna samtidigt.

o Anbudsinfordran, liksom förteckning över mottagare av infordran bör finnas samlat för varje ärende.

o Alla anbudsgivare, således även de som tidigare inte varit inblandade i den aktuella verksamheten, skall ges skälig tid att utforma anbud.

för att välja det lämpligaste företaget som uppslag till nya lösningar åt SIDA och mottagarland.

Problem kan dock uppstå när SIDA väljer en lösning men inte det företag som presenterat den om detta inte förutses i det avtal som reglerar finansieringen av förstudie.

4.4.2 Handläggningen

- Utformning av anbudsunderlag

Det är viktigt att alla potentiella anbudsgivare får tillgång till sådan bakgrundsinformation som kan påverka problemlösningsförslag, kostnadsberäkningar och arbetsmetoder. Det är SIDAs ansvar och kompetens att se till att alla anbudsgivare får tillräcklig land- och miljökännedom för att kunna lämna ett välunderbyggt anbud. Detta är av vikt både för att upprätthålla objektivitet i upphandlingen och för att öka kvaliteten i anbuden och uppdragens genomförande. Lokalkunskap bör premieras, men det kan inte gagna SIDA eller mottagarlandet att organisationer utan tidigare erfarenheter av arbete i det aktuella landet p g a bristande landkunnande lämnar felunderbyggda kostnadsuppskattningar och orealistiska lösningsalternativ.

SIDA bör i anbudsunderlaget lämna referenser till tidigare utredningar, projektrapporter o d som är av relevans för uppdraget. Viktigt är att även rapporter o d utarbetade av expertis från andra länder än Sverige innefattas i referenslistor. I fall när detta inte skett har det lett till onödigt extraarbete för konsult och SIDA. En svårighet är att det är mycket svårt även för SIDA-medarbetare att få kunskap om vad som skrivits om en fråga eller ett land. Det saknas sökregister och fungerande principer för lagring av rapporter.

Anbudsinfordran bör utformas så att SIDAs interna beslutsordning och icke förhandlingsbara ersättningsregler klart framgår. Ett sådant förfarande, som också föreskrivs i konsulthandboken, kan minska tiden för kontraktsförhandlingarna och underlätta "nollställning" av anbuden. Som en följd av detta kan möjligen

o Det bör av anbudsinfordran framgå vad som är särskilt angeläget vid utvärderingen av anbud.

o Utomstående expertis som har möjlighet att delta i anbudskonkurrensen skall inte involveras i utformningen av anbudsinfordran.

- Urval av anbudsgivare

För att upphandla extern expertis på ett affärsmässigt sätt krävs enligt RRVs uppfattning bl a god behovsbild, god kunskap om den miljö i vilken det aktuella uppdraget skall utföras eller som rekommendationerna skall avse. Dessutom krävs god kunskap om den kompetens som finns att tillgå för det aktuella uppdraget. Det krävs vidare en förmåga att omsätta behoven i hanterbara krav och uppdragsbeskrivningar.

SIDA har vad gäller de av RRV granskade fallen inte alltid haft behoven klara för sig. Ibland har SIDA tagit mottagarlandets problembeskrivning för given, ibland har man låtit en konsult göra eller själv gjort en ofullständig problemanalys. Land- och miljökunskap finns i stor utsträckning inom SIDA och hos ambassaderna men den har inte utnyttjats till fullo av de upphandlingsansvariga vid SIDAs sektorbyråer. Kunskapen om tillgången på kompetens för att utföra specifika uppdrag i mottagarländer är ofta bristfällig hos de enskilda upphandlarna, även om den samlade kunskapen inom SIDA är god. SIDA har en relativt stor intern personalomsättning. Handläggande tjänstemän är desstuom ofta på tjänsteresor. Det är därför svårt för en enskild konsultupphandlare att utnyttja kunnandet hos andra som skaffat sig god kännedom om utbudet av kompetens inom biståndets ämnesområden.

Dessa förhållanden visar, enligt RRVs uppfattning, på vikten av att dokumentation över tidigare expertisutnyttjande är lättillgänglig och utnyttjas av upphandlande tjänstemän.

SIDA kan med sin nuvarande personaltilldelning inte ha beredskap eller kompetens på alla de områden som blir aktuella i

utvecklingssamarbetet med mottagarländerna. Även om SIDA, vilket föreslås i ett annat sammanhang, söker begränsa kunskapsöverföringen till sådana områden där verket eller Sverige har kompetens torde situationer komma att uppstå där SIDAs eget kunnande behöver stöd såväl i sakfrågorna som i fråga om identifieringen av expertis inom aktuellt sakområde.

Det största behovet av sådant stöd torde gälla identifiering och urval av anbudsgivare samt utformning av uppdragsbeskrivningar o d. SIDA har redan en typ av stöd i de institutionella konsulter som man tecknat kontrakt med. Deras huvudsakliga funktion och kompetens är dock normalt inte konsultupphandling utan snarare problemanalys och rekrytering. Dessutom är de bara användbara inom vissa sakområden, där det dessutom i stor utsträckning saknas annan expertis.

RRV föreslår att SIDA fortsätter den process som påbörjats, att vid sidan om de intitutionella konsulterna bygga upp en stab av rådgivare (s k närkonsulter). De enskilda rådgivarna bör knytas till SIDA på ett á två år genom någon form av "avropsavtal". Rådgivarna bör stå fria från sådana företag som kan bli aktuella för uppdrag i eller leveranser till mottagarländer. Rådgivarna bör ha god kännedom om marknaden för tjänster inom sina ämnesområden i och utanför Sverige. Ty inte sällan står SIDA inför valet att anlita ett svenskt företag utan konkurrens i Sverige och att undersöka den internationella marknaden. Alltför ofta väljer man det svenska företaget utan konkurrens, mest av den anledningen att man inom SIDA inte känner till övriga företag i branschen och inte anser sig ha tid att undersöka den internationella marknaden.

RRV anser att SIDA i större utsträckning än som nu sker bör uppsöka konkurrens, särskilt i de fall konkurrensen i Sverige är otillräcklig. Om det i Sverige endast existerar ett företag som kan komma i fråga och mottagarlandet inte specifikt anmält att det önskar svenskt kunnande bör SIDA ta in anbud från så många utländska (= icke-svenska) företag "som behövs med hänsyn till upphandlingens art och omfång samt möjligheten att få till stånd tillfredsställande konkurrens." (9 § UF). I

de fall mottagarlandet särskilt begärt att få utnyttja tjänsterna av ett speciellt svenskt företag eller svenskt kunnande i allmänhet, bör SIDA först pröva om detta är en rimlig begäran. Om så bedöms vara fallet och om uppdraget inte bedöms vara av obetydlig omfattning, bör SIDA på ett tidigt stadium anlita en oberoende rådgivande konsult som kan stå till tjänst med granskning av eventuella förstudier, delta för SIDAs räkning i ev förhandlingar med företaget, stödja SIDA i den kontinuerliga kontrollen samt delta i eventuella utvärderingar av verksamheten.

En sådan stödfunktion kan fullgöras av en rådgivare av den typ som skisserats ovan eller, om en sådan inte finns i Sverige, av ett utländskt företag i den aktuella branschen. Den svenske sakrådgivaren bör åtminstone vara kompetent att identifiera lämpliga sådana utländska konsult- eller produktionsföretag. I fallet med Swederails uppdrag i Moçambique kunde t ex ett järnvägskonsultbolag från ett annat skandinaviskt land anlitats för utvärdering och dialog med konsulten.

I de fall SIDA av något skäl är hänvisat till att upphandla ett speciellt företag för de tjänster som mottagarlandet begär, bör enligt RRVs uppfattning följande procedur följas i stora drag.

o En plan för tillvägagångssättet utarbetas av ansvarig byrå vid SIDA.

o Anbud begärs från det aktuella företaget på en ev förstudie baserad på mottagarlandets och SIDAs gemensamma problem/behovsbeskrivning.

o Företaget ges i uppdrag att utföra förstudie eller motsvarande förberedelser.

o En av SIDA upphandlad oberoende rådgivande konsult granskar förstudierapporten.

o På grundval av företagets rapport och ev förslag samt konsultens granskning diskuteras utformningen av huvuduppdraget med mottagarlandets ansvariga myndigheter.

o Uppdragsbeskrivning med brytpunkter utarbetas av SIDA och mottagarlandet, ev under medverkan av rådgivande konsulten.

o Företaget ombedes lämna anbud på huvuduppdraget. Förhandlingar upptas och genomförs med assistans från den rådgivande konsulten och, vid större uppdrag av projektkaraktär, även en representant för mottagaren/klienten.

o SIDAs rådgivande konsult bör även delta vid förberedelser för brytpunkter, i utvärderingar och ev uppföljningar av uppdraget.

RRV anser att SIDA bör göra en ny upphandling i de fall ett uppdrag förändras radikalt. Om t ex en konsult handlas upp för att göra en kartläggning och förstudie vilka utmynnar i förslag till och beslut om ett utvecklingsprojekt med anläggningsverksamhet, utbildning etc, skall SIDA infordra nya anbud för den nya verksamheten. Det redan anlitade företaget torde visserligen vara insatt i miljömässiga och ämnesmässiga förhållanden i projektet, men är kanske inte det bästa att genomföra och administrera ett anläggnings- och utbildningsprojekt.

Anbud får ej begäras in med det primära syftet att pressa priset hos ett företag som man redan bestämt sig för (s k kontrollanbud). Dels strider ett sådant förfarande mot UF och allmän upphandlingsetik, dels kommer det snabbt att leda till att tillfrågade men ej anlitade företag upphör att lämna anbud, vilket missgynnar mottagarländerna och SIDA.

- Förteckning av anbud

Inkomna anbud skall förtecknas antingen samtidigt eller - om särskilda skäl föreligger - allteftersom de kommer in (11 § UF). RRV anser att SIDA bör förbättra sina rutiner beträffande förteckningar över inkomna anbud. Det är mycket vanligt att sådana förteckningar saknas och att de som finns inte är kompletta.

Förteckning över anbud skall även omfatta anbud som inkommit utan att anbudsinfordran tillsänts anbudsgivaren.

Förteckning över anbud bör avse den ursprungliga versionen. Förhandlingsresultat och andra modifieringar bör antecknas separat.

- Prövning av anbud

Om alla inkomna anbud är otillfredsställande, bör SIDA överväga att infordra nya anbud samt vidga anbudsgivarkretsen i stället för att förhandla med de ursprungliga anbudsgivarna.

Inkomna anbud bör nollställas, dvs göras jämförbara, innan förhandlingar med en eller flera anbudsgivare upptas.

Om uppdragen är av den karaktären att expertispersonalen förväntas få service av sin expertisorganisation för att kunna genomföra uppdraget, bör SIDA ta referenser inte bara på personalen i det aktuella uppdraget utan också på expertisorganisationen. Härvid bör särskild uppmärksammas hur organisationen uppträtt i u-länder och genomfört uppdrag av liknande karaktär. Är det fråga om en ny organisation eller en som ännu inte fått u-landserfarenhet, bör SIDA, enligt RRVs mening, inte ge en sådan organisation större självständiga uppdrag utan att först ha observerat dess förmåga i ett lämpligt mindre uppdrag.

- Förskott

Reglerna för lämnande av förskott framgår av UF. Huvudprincipen vid tjänsteupphandling är att förskott ej bör lämnas. Orsaken är att förskott syftar till att finansiera omsättningstillgångar, i huvudsak material för tillverkning, dvs vid varuupphandling. Förskott får inte vara ett sätt att tillhandahålla rörelsekapital. Myndighet skall vara restriktiv med att lämna förskott.

Lämnande av förskott kräver betydande merarbete från upphandlaren i form av säkerhet, bedömning av skälighet, ränteberäkningar m m.

Finns uppenbara behov av medel och expertisorganisationen är så liten att den inte kan förväntas ha tillräckligt rörelsekapital,

bör upphandlaren överväga att låta SIDA betala speciell utrustning mot separatfaktura eller att betalning sker efter redovisad delprestation. Ett sådant tillvägagångssätt är normalt mindre både kompetens- och kapacitetskrävande. Villkoren inkl äganderätt till utrustning måste självklart framgå av kontraktet mellan expertis och SIDA.

5 STYRNING, STÖD OCH KONTROLL AV EXTERN EXPERTIS UNDER UPPDRAGETS UTFÖRANDE

5.1 Vad är genomförandefasen?

Med genomförande av uppdrag avses här den verksamhet som extern expertis bedriver från kontraktsundertecknandet till avlämnandet av arbetsresultaten. Under denna fas skall även SIDA-S, bk och mottagarlandets ansvariga organisationer vanligen utföra vissa uppgifter i anslutning till uppdraget. I de fall SIDA tecknar kontrakt med extern expertis framgår SIDAs, men ej mottagarlandets åtaganden av kontraktet. I de fall mottagarlandets myndigheter tecknar kontrakt med extern expertis framgår på motsvarande sätt mottagarlandets åtaganden men ej SIDAs av kontraktet.

Genomförandefasens längd kan variera från ett par dagar till flera år. I sammanhang utanför biståndsområdet är det vanliga att beställaren av konsulttjänsterna inte engagerar sig under uppdragets genomförande. På biståndsområdet finns det flera skäl att SIDA, i de fall myndigheten är kontraktspart, engagerar sig i viss utsträckning. Dels är många uppdrag som läggs ut på extern expertis mer av karaktären entreprenadarbeten än konsultuppdrag (se avsnitt 2.2 om vilka typer av extern expertis som används av SIDA). Dels är ofta många parter inblandade i det arbete som extern expertis utför. Expertisens arbete som således endast utgör en del av exempelvis ett projekt skall samordnas med andra aktiviteter som utförs av mottagarlandet eller andra kontraktsanställda. Dels är det vanligt att den externa expertisens kompetens inte innefattar den mottagarlandskunskap som krävs för uppdragets genomförande. Det är därför angeläget att SIDA, som har eller skall kunna anskaffa sådana kunskaper, i vissa fall utbildar eller stödjer samt kontrollerar den externa expertisen under uppdragets genomförande.

5.2 Regler

UF behandlar inte genomförandefasen. Även SIDAs konsulthandbok är kortfattad i fråga om styrning och kontroll och hänvisar i

stället till metodhandboken som emellertid inte tar upp detta ämne särskilt.

SIDAs konsulthandbok (s 39-46) behandlar genomförandefasen, t ex i fråga om språkkontroll, avstämning av uppdragsbeskrivningen, information om mottagarlandet vid ev resa dit, service åt expertisorganisationens personal, rapportbevakning och utbetalningskontroll.

5.3 RRVs observationer

5.3.1 Krav på och ansvar för uppdragsinriktad utbildning av expertispersonal

I några av de fall RRV granskat samt i andra som RRV kommit i kontakt med har expertispersonal enligt uppgifter från biståndskontor varit otillräckligt förberedd för sitt uppdrag. Särskilt synes detta ha gällt förhållandena i landet där uppdraget skulle utföras. Följaktligen har expertispersonalen fått ägna en del av besökstiden och arbetstiden efter ev besök åt kunskapsinhämtning och kunskapsredovisning av sådant stoff som redan var känt av mottagarlandet/klienten och inom SIDA.

Swederail och Rejlers synes ha haft svårigheter i Mocambique delvis på grund av bristande kännedom om lokal praxis (i södra Afrika) på järnvägsområdet respektive civilflygområdet samt om de värderingar som låg bakom Mocambiques lönsamhetsbedömningar i fråga om investeringar i t ex transportsektorn.

Det synes inte alltid stå klart för den ansvarige upphandlaren hur utbildning av expertisorganisationens personal skall utformas eller vilken part som skall bekosta denna. Det inträffar ibland att ingen anbudsgivare kan erbjuda personal med tillfredsställande språkkunskaper. Det händer ofta att personalen saknar kunskaper om det land där uppdraget skall utföras. SIDA har i flera av de granskade fallen erbjudit gratis språkutbildning för expertisorganisationens personal och i vissa fall personalens familjer. En motivering som lämnats av SIDA till att man erbjudit förberedelseutbildning är att flera företag (Linjeflyg, Swedpower, Sir MacDonald, Swedforest, Swedtel m fl) fak-

tiskt tjänstgör som personaladministratörer åt SIDA. SIDA använder dessa företag för att administrera ett personalbistånd som SIDA normalt skulle ha haft hela ansvaret för själv. Språk- och annan förberedelseutbildning hade då varit en naturlig del av SIDAs ansvar. Vad som nu skett är att SIDA utkontrakterat stora delar av personaladministration och rekrytering men behållit eller särfinansierat förberedelseutbildningen.

Enligt RRVs uppfattning kan detta förfarande, även om det i den enskilda situationen må vara ändamålsenligt, leda till oklara upphandlings- och konkurrensförhållanden.

Företag som kan erbjuda språkkunnig personal missgynnas om dess konkurrenter kostnadsfritt kan erhålla den nödvändiga utbildningen. Språkkunskapsbehovet torde dessutom i många fall vara större än det som kan tillgodoses med hjälp av ett par månaders intensivutbildning. Ett företag med personal som har arbetserfarenhet på det aktuella språket kanske kan utföra uppdraget bättre än ett aldrig så väl kvalificerat företag utan andra språkkunskaper än dem som SIDA kan erbjuda.

Beträffande SIDAs kontroll av kunskaperna hos expertisorganisationens personal har RRV i flera sammanhang kunnat konstatera att den varit otillräcklig. Om uppdraget enligt uppdragsbeskrivning och underlaget till denna kräver en viss bakgrund eller utbildning bör SIDA rimligen kontrollera att personalen - oavsett om den anställs av ett företag eller direkt av SIDA - har denna utbildning. För närvarande synes SIDA för kortare uppdrag lita på konsultföretagets egna uppgifter, t ex om språkkunskaper. Om det rör sig om personal som skall arbeta i en mottagarlandsförvaltning eller i nära samarbete med mottagarlands-organisationer torde språkkunskaper vara lika viktiga för denna personal som för kontraktsanställda SIDA-experter vilka testas grundligt.

I fråga om Rejlers uppdrag i Mocambique synes SIDAs utbildning i landkunnande inte varit helt lyckad. Företagets personal hade också i början av uppdraget problem bl a med förståelsen av vad som hände i landet och sambandet mellan tekniska och administrativa problem på transportområdet.

Swedforest synes ha saknat tillgång till delar av den information som fanns inom SIDA eller hos annan av SIDA engagerad expertis om förhållandena i Bangladesh, åtminstone i förberedelseskedet. Om så inte varit fallet skulle företaget svårligen accepterat att göra en teknisk förstudie av den typ som utfördes. Möjligen saknade även de ansvariga sektorhandläggarna, som ansvarade för upphandlingen av Swedforest, kunskaper om den aktuella situationen i Chittagong Hill Tracts.

Celpaps personal vid projektet Balancing, Modernization and Rehabilitation (BMR) i Bangladesh hade inte erhållit någon förberedelseutbildning av SIDA som inte heller kontrollerat personalens språk- och landkunskaper. Eftersom Celpap av SIDA hänvisades att sluta kontrakt direkt med beställaren Bangladesh Chemical Industries Corporation (BCIC) ansåg man på SIDA tydligen att man inte heller hade något ansvar för hur konsulten skötte utbildningen av sin personal. De uppdrag som Celpap haft tidigare vid pappersbruket med SIDA som kontraktspart hade varit mycket mindre krävande både i fråga om uppdragets längd och ansvar samt i fråga om kontakter med ansvariga inom bruket och myndigheter i landet. Renoveringsuppdraget ställde helt nya krav, som SIDA alltså inte tog något ansvar för. Enligt RRVs mening kunde en del av de missförstånd och förseningar som uppstått i BMR-projektets genomförande undvikits om Celpap fått mer information och om SIDA ställt krav på relevant utbildning av konsultens personal. Detta hade inte behövt betyda att SIDA själv skulle åta sig utbildningen. SIDA skulle dock ansvarat för kontrollen av utbildningsnivån hos konsultens personal.

RRV anser att SIDA har ett specifikt ansvar för att den externa expertis som handlas upp av SIDA eller mottagarländerna för uppdrag i mottagarländerna uppfyller kompetens- och lämplighetskrav. SIDA bör försäkra sig om att den nödvändiga sakkunnskapen finns i den upphandlade organisationen och att den anpassas för det aktuella landet. Kunskaper om de specifika förhållandena i mottagarlandet som kan påverka uppdragets genomförande är det enligt RRVs mening SIDA som skall besitta. Det är SIDAs ansvar att se till att relevanta delar av dessa kunskaper bibringas den externa expertis som skall utföra uppdrag i mottagarländer. SIDA kan härvid inte utgå från att expertisorganisationen på eget initiativ begär denna kunskap. SIDA bör aktivt se till och kontrollera att företagets personal får kunskapen.

5.3.2 Bevakning av uppdragens genomförande

I de fall brytpunkter eller motsvarande inte ingått i uppdragsbeskrivningen synes SIDA bevaka uppdragens genomförande mycket

passivt så länge inga anmärkningar görs från mottagarland eller det anlitade företaget eller dess personal. Detta kan synas vara en rationell strategi för SIDAs tjänstemän i pressade arbetssituationer.

Enligt RRVs mening finns det dock två argument mot denna strategi. Dels uppstår nästan alltid problem förr eller senare i uppdrag som gäller genomförande av någon verksamhet i u-land. Allt kan inte förutses när uppdragsbeskrivningen görs. Dels är nästan alla problem lättare och billigare att rätta till i ett tidigare än i ett senare skede av ett projekts eller ett uppdrags genomförande. Detta talar för att SIDA, för att spara resurser och minska förseningar, skulle söka upptäcka och rätta till problem så tidigt som möjligt under uppdragets genomförande. Det blir också allt vanligare att en inledningsrapport (inception report) spelar en viktig roll i SIDAs dialog med mottagarlandet och konsult.

I fallet med Celpap gick fyra år (1978-1982) innan SIDA ingrep trots allvarliga missförhållanden och förseningar i BMR-projektet. Det var då konsultföretaget som uppmärksammade SIDA på missförhållandena. Eftersom kontraktet mellan BCIC och Celpap inte berörde SIDA gjorde SIDA inte någon kontroll av verksamheten före 1981.

I fallet med Swedforest i Bangladesh var SIDA enligt uppgift från konsulten till en början ovillig att ändra på handlingsplan och uppdragsbeskrivning från 1976 efter det att man 1977 hade fått en rapport från en annan konsult om de allvarliga sociala problem som rådde i det område där Swedforest skulle arbeta. Först efter flera påstötningar från konsultens personal gick SIDA med på att sända ut en översynsgrupp som sedan föreslog en ändring av handlingsplanen.

Representanter för några företag som utfört uppdrag åt SIDA, såväl sådana som berörts av de utvalda fallen som andra, har framfört att det varit svårt att få besked av ansvariga vid SIDA i samband med kritiska beslutspunkter i uppdragen. Man har även tyckt att det tagit för lång tid att uppmärksamma SIDA på problem förknippade med uppdrag eller projekt.

Många uppdrag som läggs ut på extern expertis är utredningar av kartläggande karaktär. Av naturliga skäl blir sådana uppdragsbeskrivningar ofta ganska allmänt hållna.

Enligt RRVs mening finns det särskilt för sådana uppdrag stor anledning att hålla löpande eller intermittent kontakt med konsulten och att vara beredd att ställa SIDA-personal till förfogande när konsulten anser att strategiska frågor behöver diskuteras och beslutas. Lämnas konsulten åt sig själv i sådana situationer kommer den sista delen av uppdraget att i stor utsträckning bygga på konsultens gissningar om vilka förutsättningar som skall gälla för arbetet.

Feldman i Bangladesh hade utförliga diskussioner med BK och hälsobyrån vid SIDA innan utredningsuppdraget i Bangladesh påbörjades. Under arbetets gång fick konsulten enligt egen utsago emellertid ingen kontakt med ansvariga på SIDA om uppdragets utförande. Enligt ansvariga på hälsobyrån blev innehållet och utformningen av det första rapportutkastet något av en överraskning för SIDA-tjänstemännen. När rapporten efter omarbetning hade färdigställts visade den sig inte ge svar på de frågor som varit upphovet till utredningen/kartläggningen (bangladeshiska kvinnors inställning till frivilligheten respektive tvång i det bangladeshiska familjeplaneringsprogrammet). Enligt RRVs mening kunde missförstånd av detta slag undvikits med hjälp av regelbundna kontakter mellan konsult/utredare och tjänstemän i ansvarig ställning inom SIDA.

Ett konsultföretag fick 1983 i uppdrag av SIDAs ekonomibyrå att beskriva väsentliga informationsflöden och föreslå förbättringar inom ett antal områden, däribland utbetalningsredovisning, statistikproduktion, m m inom SIDA. Konsulten skulle också ta fram en plan över "prioriterade utvecklingsprojekt för hela myndigheten med hänsyn till ADB-strategiska överväganden". Konsultens personal synes under uppdragets utförande haft svårt att få ansvariga inom SIDA att göra de ställningstaganden som krävdes för att utredningsarbetet skulle kunna fortsätta.

Enligt RRVs mening sammanhänger detta problem med flera förhållanden inom SIDA. Några av dessa är

o SIDA lägger ibland ut uppdrag som behandlar områden som SIDAs egen personal inte har kompetens att hantera, vilket leder till problem med dialogen med expertisföretagen och svårigheter att tillgodogöra sig resultaten,

o Ansvariga tjänstemän hoppas och tror att extern expertis skall avlasta SIDAs egen personal. I de fall expertisanlitandet är betingat av ett behov av ökad kompetens är det troligen tvärtom: om SIDA skall kunna tillgodogöra sig kompetenstillskottet måste SIDAs ansvariga tjänstemän vara beredda att ta ökad tid

i anspråk för den aktuella uppgiften.

o Vissa expertisupphandlande tjänstemän vid SIDA har ansvar för åtskilliga insatser och expertisanlitanden avseende flera olika mottagarländer samtidigt. Detta leder ibland till att pågående uppdrag som inte har akuta problem ägnas alltför lite bevakningstid. Man väntar tills något inträffar.

o Uppdragsbeskrivningarna har sällan inbyggda kontroll- eller brytpunkter där förutsättningslösa diskussioner kan föras med mottagarland och extern expertis om det fortsatta uppdragets genomförande.

o SIDA har inte i tillräcklig utsträckning tillgång till "huskonsulter" eller annan oberoende extern expertis som kan användas av SIDA i mer komplicerade förhandlingar eller tekniska diskussioner med expertisorganisationer och mottagarländer.

SIDA använder ibland extern expertis som sin ställföreträdare i dialogen med eller påtryckningarna på mottagarländer. Bland de fall RRV granskat kan detta sägas gälla Sir MacDonald & Partners, Fiskeristyrelsen, Bartling, GIM, Swedind, Myrenbergs, Bangladesh Consultants och möjligen Swedforest.

Denna typ av uppdrag gör det t ex möjligt för SIDA att kontrollera i vilken utsträckning de biståndspolitiska målen uppfylls. Uppdragen ligger inom gällande avtal med mottagarlandet, men ligger ofta inte i mottagarlandets omedelbara intresse.

Sir MacDonald & Partners (SMP) har i sin uppdragsbeskrivning noga angivet hur många byar som varje år högst skall få omfattas av programmet/uppdraget. I uppdraget ingår även sådana aktiviteter som den bangladeshiska staten normalt inte bedriver, t ex att se till att de fattigaste i varje by omfattas av programmet och att de besuttna inte lägger beslag på nyinsatta nyttigheter som pumpar o d. SIDAs krav regleras genom kontrakt och uppdragsbeskrivning med SMP. Bangladeshs krav att t ex öka antalet byar i programmet eller minska intresset för de fattigare grupperna i varje by uppträder i det dagliga samarbetet mellan SMP och ministeriet för de allmänna arbetena på landsbygden. SIDA har inte alltid stött SMP i diskussionerna med Bangladeshs myndigheter i sådana frågor som man gett SMP i uppdrag att driva gentemot Bangladesh.

I fallet med fiskeristyrelsen i Bangladesh önskade SIDA stöd för sitt avslagsbeslut avseende begäran om fiskebåtsmotorer. Fiskeristyrelsens utredningsgrupp gav SIDA tekniskt underlag för avslaget varpå SIDA fattade beslutet. SIDA kunde dock enligt RRVs bedömning på redan tillgängligt material ha avslagit framställningen på egen hand. Avslaget gjordes också innan utredningsgruppens rapport framlagts.

Enligt RRVs uppfattning har SIDA ett ansvar för att extern expertis som handlas upp av SIDA uppfattar sin roll på ett riktigt sätt och att alla parter är införstådda med denna roll. SIDA har också ett ansvar för att extern expertis som anlitas av mottagarländerna inom ramen för det svenska biståndet har uppdragsbeskrivningar och kontrakt som klargör bl a rollfördelning.

Celpap (som visserligen handlades upp av BCIC) hade en helt annan uppfattning om sin roll i BMR-projektet än pappersbrukets ledning och moderbolaget BCIC. Celpap förväntade sig att få leda renoveringsarbetena eftersom man i kontrakt åtagit sig att få pappersmaskinerna att fungera till ett visst datum. BCIC betraktade emellertid Celpap som projektrådgivare. De olikartade uppfattningarna om Celpaps roll har SIDA hittills inte lyckats överbrygga.

Swedforest upptäckte under sitt uppdrag i Chittagong Hill Tracts att skogsmyndigheten förväntade sig att Swedforest skulle fungera som byggherre för den skola (Forest Development and Training Centre) som enligt handlingsplanen skulle inrättas i Kaptai. Swedforest ansåg sig dock varken ha kompetens eller kapital för att agera byggherre. (Swedforest engagerade i sin tur en bangladeshisk underkonsult för byggherrefunktionen.)

Även Swederail i Mocambique blev under uppdragets gång osäker på sin roll gentemot beställarna, Southern Africa Transport and Communications Commission, SATCC och de mocambikiska myndigheterna. Swederail hade på basis av uppdragsbeskrivning etc fått uppfattningen att det gällde att utarbeta ett förslag till hur ett antal järnvägslinjer, huvudsakligen i Mocambique, genom tekniska förbättringar skulle kunna göras lönsamma. Man uppfattade sig snarast som "förprojektör". SATCC såg Swederail som en utredningskonsult med uppgift att lämna förslag till alternativa sätt att upprusta järnvägslinjer i södra Mocambique till lägsta kostnad. Mocambique och SATCC ville ha en mera förutsättningslös studie, medan Swederail trodde att det skulle göras en plan som omedelbart skulle kunna förverkligas.

Linjeflygs uppdrag i Moçambique ändrade också karaktär under genomförandet. Detta ledde till att Linjeflygs roll starkt påverkades. Istället för att fungera som administrativ konsult fick Linjeflygs personal rollen som utbildare i redovisningsfrågor och databehandling. Denna rollfördelning synes ha genomförts mellan Linjeflyg och Linhas Aereas de Mocambique (LAM) med hjälp av fristående konsulter som SIDA upphandlat.

Enligt RRVs bedömning torde skiljaktiga rolluppfattningar mellan expertisorganisationens och mottagarlandets personal vara en viktig och vanlig orsak till låg produktivitet och frustrationer hos expertispersonalen. Bland de granskade fallen var det mycket vanligt att missförstånd eller andra oklarheter om expertisens roller uppstod. Särskilt vanligt var det att parterna hade olika uppfattningar om vilken roll expertisens "hemmaorganisation" skulle ha.

Orsakerna till skiljaktigheterna kan i vissa fall vara inre motsättningar eller snabba förändringar i mottagarlandet, vilka är svåra för utomstående att kartlägga och förutse. SIDA har emellertid i uppgift att söka klarlägga de förhållanden i mottagarlandet som påverkar uppdragens genomförande. SIDA torde dessutom genom sin representation i mottagarländer och kontakter med biståndsarbetare och privata organisationer ha goda förutsättningar att göra detta.

5.3.3 Avslutning av uppdrag

I fråga om utredningsuppdrag uppstår ofta fråga i mottagarlandet huruvida SIDA ställer sig bakom konsultutredningens arbetsresultat. Detta har stor betydelse för mottagarlandet eftersom det kan vara avgörande för finansieringen av de förslag som konsulten lämnar. Innebär t ex det faktum att SIDA "godkänner" en rapport och betalar slutarvode till konsulten att SIDA ställer sig bakom konsultens förslag? Hur får mottagarlandets myndigheter reda på SIDAs inställning till konsultens arbete? På vilka grunder kan SIDA ifrågasätta en rapport av extern expertis?

SIDA synes ha handlat mycket olika från fall till fall. I ett av dem, Feldman i Bangladesh, överlämnades rapporten till bangladeshiska hälsovårdsmyndigheter utan kommentarer men med en uttrycklig önskan att den skulle bilda underlag för en dialog mellan SIDA och de ansvariga bangladeshiska myndigheterna. Vad dialogen skulle syfta till framgick dock inte. Något seminarium eller motsvarande anordnades inte för att sprida kännedom om rapporten eller ge tillfälle till informell diskussion. (Det bör påpekas att tjänstemän i den bangladeshiska förvaltningen normalt har inställningen att ej i oträngt mål lämna officiella synpunkter.) SIDA hade inte heller så sent som i december 1983

fått några reaktioner på Feldmans rapport från ansvariga myndigheter i Bangladesh. Ansvariga tjänstemän vid hälsoministeriet ville inte heller till RRV kommentera Feldmans arbete eller SIDAs agerande i samband med detta. Även om utredningsuppdraget lett till diskussion och ev omprövning i Bangladesh, vilket SIDA hävdar, måste avslutningsåtgärderna enligt RRVs mening anses vara mindre ändamålsenliga.

I fråga om Swederails utredning i Mocambique åtog sig SIDA däremot att bekosta ett seminarium med syfte att diskutera Swederails slutrapport och om möjligt klara ut de missförstånd som uppstått beträffande Swederails arbete och förslag. I den konflikt som uppstått mellan beställaren, SATCC, och konsulten, Swederail, i fråga om innehållet i slutrapporten och det sätt på vilket konsultarbetet skulle utföras har SIDA däremot inte öppet tagit ställning i de tekniska sakfrågorna. Tack vare SIDAs och Swederails agerande i samband med avslutningsseminariet, som hölls i maj 1984, synes viktiga tidigare motsättningar och missförstånd mellan konsult och beställare ha klarats ut på ett sätt som tillfredsställt båda parter.

I andra fall har SIDA genom praktisk handling tagit positiv ställning till konsulters arbetsresultat. Exempel på sådana situationer är förstudier som utförs av extern expertis och som utan omfattande diskussion får bilda underlag för huvudstudie som ev utförs av samma expertisorganisation. Enligt RRVs uppfattning sker denna form av godkännande ibland väl lättvindigt och utan kritisk granskning utförd av kompetent personal. Inom SIDA synes det inte alltid framstå som klart att ett beslut om att acceptera en förstudie och gå vidare med en huvudstudie de facto innebär att beslut fattats om att godkänna ett synsätt eller en problemlösningsansats som kanske är av stor principiell betydelse för mottagarlandet. Förhoppningsvis har mottagarlandets ansvariga myndigheter detta klart för sig. Risken finns emellertid att dessa "litar" på SIDAs kompetens och vilja att för mottagarlandets räkning granska och kontrollera de förslag som extern expertis upphandlad av SIDA presenterar. Mottagarlandets situation kanske dessutom tvingar det att förlita sig på SIDAs omdöme, p g a brist på teknisk kompetens hos ansvariga myndigheter och kapacitetsbrist hos ansvariga politiker i mottagarlandet. Exempel på granskade fall där SIDAs agerande de facto betytt godkännande av förslag från extern expertis är Sir MacDonald & Partners förstudie angående IRWP, Celpaps förarbeten till BMR, Gränges International Mining vid BMR, Swed-

forests förstudie till skogsutvecklingsprojekten i Chittagong Hill Tracts, Rejlers och Linjeflygs förstudier i Mocambique. (RRV kan emellertid inte bedöma hur mycket SIDA genom sitt implicita godkännande påverkat mottagarländernas beslut.)

I fallet med Bartlings granskning av Mocambiques upphandling av jordbruksredskap ger SIDAs agerande intryck av ett oklart ställningstagande till konsultens slutrapport. Konsulten pekade i sin rapport, efter att ha undersökt världsmarknaden, på att det fanns jordbruksredskap av den efterfrågade typen till lägre priser än de som erbjudits från en leverantör i folkrepubliken Kina. Bartling visade också att samma leverantör i annat sammanhang sålt motsvarande redskap betydligt billigare. Mocambique och leverantören förhandlade då fram lika låga priser som de som konsulten identifierat. En första delleverans av varorna köptes till dessa priser av Mocambique från Kina med finansiering av svenskt importstöd. SIDA accepterade detta pris och således också implicit konsultens bedömning. Inför nästa delleverans snart därefter av samma varukategorier från samma leverantör till samma priser ville SIDA dock göra ytterligare en prisutredning och ansåg sig inte kunna godkänna att importstödet togs i anspråk. RRV uppfattar detta agerande som ett visst mått av underkännande av konsultens arbetsresultat - även om andra faktorer kan ha bidragit till SIDAs beslut. För Mocambiques ansvariga myndigheter torde dock SIDAs agerande framstå som inkonsekvent. Först godkändes implicit konsultens bedömningar, varefter de, alltjämt implicit, underkändes utan att några motiveringar gavs av SIDA.

RRVs allmänna synpunkt på SIDAs agerande i samband med avslutning av uppdrag är att SIDA i alltför liten utsträckning klargör för mottagarlandet om man har tagit ställning eller tänker ta ställning till innehållet i exempelvis utredningar som utförts av extern expertis för mottagarlandets räkning. I de fall SIDA har tagit ställning har grunden och skälen till ställningstagandet angivits bristfälligt till mottagarlandet. För interna SIDA-uppdrag som utförs av extern expertis finns enligt RRV samma tendens: SIDA gör inte klart för sig om uppdraget utförts tillfredsställande eller inte och om förslagen bedömts vara otillfredsställande samt på vilka grunder detta ställningstagande har gjorts. Problemet kan kanske sammanfattas med påståendet att uppdragens avnämare ägnar eller tillåts ägna för litet tid åt läsning och begrundande av arbetsresultatet, alternativt att SIDA har brist på lämpliga "närkonsulter" som kan läsa och begrunda. Även det sistnämnda alternativet torde dock kräva insats av SIDAs egen personal och beslutsfattare.

Ovanstående resonemang leder till slutsatsen att SIDA ägnar för litet kapacitet åt bl a avslutningen av vissa uppdrag till extern expertis. Huruvida detta beror på allmän kapacitetsbrist eller bristfällig resursallokering inom SIDA kan inte RRV bedöma, eftersom andra verksamhetsgrenar än expertisanlitande och varuupphandling inom importstödet inte granskats.

RRV vill dock peka på att sambandet mellan expertisanlitande och kapacitetsbesparing vid SIDA inte är självklart. Expertisanlitande torde i vissa fall kräva mer extraarbete än den arbetstid som inbesparas.

5.4 Förslag till åtgärder

5.4.1 SIDAs riktlinjer

RRV föreslår att SIDA utarbetar riktlinjer för vilken service som skall lämnas till extern expertis och vilken som skall anses ingå i uppdraget och som expertisen alltså själv skall svara för. RRV har erfarit att man inom SIDA planerar att frikoppla de delar av organisationen som f n sysslar med administrationen av fältpersonalen från SIDAs övriga verksamhet. En ny självständig enhet skulle mot ersättning lämna service åt såväl SIDAs egen fältpersonal, vilket nu ombesörjs av biståndskontoren, som annan svensk personal utsänd av t ex svenska företag eller myndighetsbolag. Enligt SIDA skulle en sådan enhet göra att service till extern expertis kunde ges mot betalning utan att det skulle påverka konkurrenssituation eller biståndskontorens kapacitet. Företag som ville utnyttja servicen skulle kunna göra det, medan företag med egen lokal organisation själva skulle kunna klara personalens servicebehov. RRV anser förslaget värt att pröva i praktiken.

Enligt SIDAs AF 1984/85 kommer troligen alltfler insatser att utkontrakteras av SIDA till extern expertis på grund av ökad arbetsbelastning på SIDAs egen personal och på grund av ökad andel komplicerade projekt som kommer att erhålla svenskt stöd. Många av de utkontrakterade insatserna och projekten är av en sådan natur att det krävs fackkunskaper för att övervaka och

styra dem. Eftersom SIDA inte har eller kan ha fackkompetens på mer än ett fåtal områden, måste SIDA ta hjälp av annan extern expertis för övervaknings- och styruppgifter i samband med utkontraktering. Enligt RRVs mening bör därför SIDAs riktlinjer kompletteras med vägledning för hur man skall hantera extern expertis som används för kontroll etc av annan extern expertis, såväl i samband med utkontraktering av projekt som i samband med större utredningar m m.

5.4.2 Handläggningen

- SIDAs ansvar för stöd, styrning och kontroll

Enligt RRVs mening är det viktigt att SIDA, i enlighet med sitt tudelade ansvar (sid 7), noggrant överenskommer med expertisorganisationen om den utbildning och förberedelse som personalen skall ha och vilken service expertisorganisationen kan påräkna från SIDA och priset för sådan ev service. Principen bör dock vara att expertisorganisationen skall stå för så mycket som möjligt av utbildning och förberedelser enligt SIDAs specifikationer.

Det är även, enligt RRVs uppfattning, SIDAs ansvar att kontrollera att extern expertis har tillgodogjort sig den utbildning som föreskrivits i kontrakt etc, t ex genom språktest. Det kan inte anses vara tillfyllest att personal som inte har några kunskaper i ett språk ges ett visst antal veckors språkutbildning och sedan utan ytterligare prövning om de faktiska språkkunskaperna är tillräckliga genomför utlandstjänstgöringen.

Det är enligt RRVs uppfattning viktigt att expertisorganisationen får god landinformation innan uppdraget påbörjas. Denna information bör dels vara av praktisk karaktär, dels av allmän ekonomisk och politisk natur. SIDA bör försäkra sig om att var och en av expertisorganisationens personal som skall delta i uppdragets genomförande (således även personal vid expertisens "hemmakontor") tar del av materialet.

RRV anser att SIDA i mån av kapacitet bör förmedla eller anordna förberedelseutbildning för extern expertis. Om SIDA erbjuder egna kurser bör full kostnadstäckning eftersträvas. Bl a av objektivitetsskäl bör expertisorganisationer själva stå för kostnaderna för nödvändig förberedelseutbildning. Hänsyn till detta skall i förekommande fall tas vid anbudsutvärderingen.

Enligt RRVs mening bör i princip expertisorganisationer ta de risker som är förknippade med uppdraget. Det får antas att åtminstone kommersiella konsultföretag har en riskpremie inbakad i arvodet. Det är därför normalt rimligt att extern expertis får stå för sådana extrakostnader som uppstår på grund av förhållandena i mottagarlandet.

Det har tidigare framhållits vikten av att uppdragsbeskrivningar till vissa typer av uppdrag innehåller bryt- eller kontrollpunkter. Under uppdragets gång bör den ansvarige handläggaren förbereda brytpunkterna så att det finns tid att ompröva expertisens uppdragsbeskrivning, ändra på personalsammansättningen, förhandla med mottagarlandet eller ev infordra nya anbud för uppdragets fortsättning. Brytpunkterna får inte vara en formalitet som saknar praktisk betydelse. Beredskap bör också finnas att avbryta uppdrag om detta visar sig vara bästa lösningen.

RRV anser i likhet med vad som framförs i SIDAs konsulthandbok (sid 41) att brytpunkter i början av uppdraget är av störst betydelse. Granskningen av inledningsrapporten (inception report) om sådan finns blir därför en viktig brytpunkt. I samband med brytpunkter kan det vara motiverat att anlita extern expertis som SIDAs kontrollkonsult. Det är enligt RRVs mening särskilt meningsfullt att använda kontrollkonsult vid tekniskt komplicerade uppdrag, i uppdrag med många brytpunkter, vid uppdrag där det råder skiljaktiga meningar mellan mottagarland och och expertis som ansvarar för huvuduppdraget samt på områden där SIDA saknar kompetens. I samtliga fall torde en kontrollkonsult kunna uträtta mest i början av uppdraget, då handlingsutrymmet är förhållandevis stort för SIDA och mottagarlandet.

Kontrollkonsulter skall, som tidigare framhållits, vara obundna i förhållande till sådana expertisorganisationer som kan komma i fråga för uppdraget.

Användningen av en kontrollkonsult får för SIDAs del inte innebära att den ansvariga handläggaren för huvuduppdraget eller projektstödet ägnar mindre tid åt detta än om kontrollkonsult inte anlitats. Kontrollkonsultanvändning skall ses som ett sätt att höja kvaliteten i biståndsverksamheten genom att öka den kompetens som står till SIDAs förfogande och därigenom förmå annan extern expertis att utföra ett huvuduppdrag (av projektkaraktär) bättre än som skulle skett utan kompetent kontroll.

"Kontrollkonsulter" eller "närkonsulter" kan emellertid indirekt bidra till att öka SIDAs kapacitet - förutom kompetensen. Om SIDA lyckas knyta till sig lämpliga närkonsulter, kan myndigheten tillåta sig att utkontraktera större bitar av biståndsadministrationen. Härigenom kan kapacitet sparas.

Det finns en klar risk förknippad med såväl utkontraktering som användning av närkonsulter. Risken består i att SIDAs handläggare tappar kontakten med huvuduppdraget eller projektverksamheten, eftersom handläggarna inte längre får lika täta kontaktermed verksamheten, respektive inte själv utför kontroll och uppföljning av huvuduppdraget. Användningen av kontrollkonsult kan också medföra att handläggaren får så stort förtroende för denne att han/hon okritiskat accepterar alla förslag från den senare. Resultatet kan i förlängningen bli att SIDA tappar kontrollen över verksamhet som finansieras med biståndsmedel.

SIDA bedriver sedan några år en internutbildning i konsultupphandling för handläggare och chefer. RRV föreslår att utbildningen också skall omfatta metoder att utnyttja extern expertis för planering, styrning, förhandling och kontroll av den expertisorganisation som utför de utkontrakterade arbetena, dvs hantering av konsulter för expertiskontroll.

SIDA bör, innan expertisuppdrag startas, försäkra sig om att alla medverkande parter är införstådda med den roll som SIDA, genom uppdragsbeskrivning och kontrakt, står i begrepp att tilldela expertisorganisationen och dess personal. Det är särskilt viktigt att klargöra vilken roll expertisorganisationens hemmakontor skall ha (om sådant finns). SIDA bör även övertyga sig om att expertispersonalen uppfattat sina roller i mottagarlandet resp inom expertisorganisationen korrekt.

Det torde vara behövligt att SIDA under uppdragets gång stämmer av parternas rolluppfattningar. Uppfattningarna kan ha ändrats sedan uppdragsbeskrivning och handlingsplaner utarbetades. Det kan också finnas skäl att ändra rollerna under pågående uppdrag, (t ex i samband med någon brytpunkt).

RRV anser att SIDA bör klargöra tydligare än som skett i några av de granskade fallen vilken status externexpertisens arbetsresultat har. Interna SIDA-utredningar som berör mottagarländer får t ex inte överlämnas som om de vore utredningar beställda av det berörda mottagarlandet. Konsultrapporter beställda av ett mottagarland och utförda av expertis som upphandlats av mottagarlandet bör inte användas som beslutsunderlag av SIDA utan att mottagarlandets synpunkter inhämtats.

6 UPPFÖLJNING OCH DOKUMENTATION

6.1 Vad är uppföljningsfasen?

Uppföljningsfasen utgörs av det arbete som SIDA utför efter det att en expertisorganisation avslutat sitt uppdrag.

6.2 Riktlinjer för uppföljning och dokumentation

Upphandlingsförordningen innehåller inga regler för uppföljning av konsulttjänster. SIDAs konsulthandbok behandlar på sidorna 47-50 uppföljning och utvärdering.

6.3 RRVs observationer

6.3.1 SIDAs användningskontroll

SIDAs kontroll av användningen av de arbetsresultat som extern expertis producerar varierar kraftigt med storlek och typ av uppdrag. Små uppdrag av utredningskaraktär följs upp i den normala rapporteringen om projekt och biståndet i stort till visst land eller region. Användningen av interna utredningar utförda av extern expertis dokumenteras inte utan visar sig i det praktiska arbetet. Följaktligen kan man inom SIDA inte finna någon centralt samlad information om hur uppdrag utförts eller hur expertisorganisationer fungerat. Enligt RRVs mening är detta troligen inte heller nödvändigt förutsatt att väsentlig information om expertispersonalen och anlitade expertisorganisationer går att finna på annat sätt. SIDAs ansträngningar att göra användningskontroll måste ju stå i rimlig proportion till uppdragens omfattning och komplexitet.

Användningskontroll har utförts och dokumenterats i några av de fall som RRV granskat.

Beträffande Bangladesh Consultants har bk i Bangladesh haft god kännedom om användningen av arbetsresultaten. Delvis beror detta på att BK är både uppdragsgivare och klient/nyttjare av resultaten. Kontrollen var här inget problem. Återföringen av erfarenheter till andra konsultupphandlare vid SIDA, BITS, Swedfund etc kan därför vara bristfällig.

Kontrollen av utnyttjandet av Celpaps arbetsinsats i Karnaphuli Paper Mill i Bangladesh var som tidigare nämnts mycket bristfällig i början av uppdraget, men har under tiden 1982 - 84 varit god. Med hjälp av extern expertis och egna besök och regelbundna diskussioner med ansvariga organ i Bangladesh har SIDA skaffat sig en bild av vad som händer med Celpaps arbetsresultat. Därvid har SIDA även fått en inblick i företagets sätt att arbeta och lösa problem som man inte hade tidigare.

I fråga om Swederails uppdrag för Southern Africa Transport and Communications Commission, SATCC i Mocambique hamnade SIDA som kontraktspart i en delikat situation. Klienten - SATCC - ville inte godkänna rapportutkastet för slutlig presentation. Detta skedde med hänvisning till tekniska brister. Konsulten ansåg att arbetsresultatet, efter vissa justeringar, inte hade de brister som klienten hävdade. SIDA hade små möjligheter att med egen sakkunskap bedöma kvalitet och utredningsmetoder. I varje fall ansåg sig inte SIDA ha kapacitet att själv genomarbeta rapportutkastet. SIDA anlitade inte heller någon oberoende kontrollkonsult för att bedöma rapporten etc. SIDA beslutade i stället att finansiera ett seminarium i Maputo där konsulten fick tillfälle att motivera och försvara sin rapport och SATCC att precisera och konkretisera sin kritik.

Uppdrag som utgör förstudier till investeringsprojekt som SIDA senare finansierar eller delfinansierar blir naturligen granskade i den fortsatta investeringsprocessen. ORGUTs förstudie avseende en spånskivefabrik i Mocambique samt Bangladesh Consultants olika uppdrag liksom SMPs och Rejlers förstudier i Bangladesh resp Mocambique är exempel på sådana "självuppföljande" projekt.

Sammanfattningsvis kan sägas att SIDAs kontroll och kunskaper om användningen av arbetsresultaten av extern expertis i hög grad beror på den roll SIDA haft i den verksamhet som uppdraget varit en del av samt den funktion uppdraget haft i verksamheten/projektet. Om SIDA inte anlitat en viss expertisorganisation för uppdrag inom SIDA eller i förstudier där SIDA är medansvarig, har SIDA normalt inte heller skaffat sig särskild kunskap om hur uppdraget utförts eller kommit till användning. Om SIDA varit engagerad, är kunskapen om uppdragets användning däremot normalt god. Dessvärre synes inte detta alltid betyda att sådana kunskaper sprids eller bevaras inom SIDA.

6.3.2 Utvärdering och återföring av erfarenheter till övriga expertisupphandlare

Enligt vad RRV erfarit under granskningen utför SIDA sällan eller aldrig separata utvärderingar av expertisuppdragens genomförande eller expertisorganisationernas prestationer. Däremot görs då och då utvärderingar av projektstödsinsatser där extern expertis haft ansvar för eller spelat en viktig roll i genomförandet.

Celpaps insats i fråga om KPM utgör ett undantag. Det har indirekt utvärderats av den kontrollkonsult, Gränges International Mining, som SIDA anlitat för uppföljning. Huvudsyftet med uppdraget var dock att få ett grepp om de problem som hela renoveringsprojektet fått vidkännas.

I fråga om Swedforests uppdrag i Chittagong Hill Tracts har SIDA, efter det att projektstödet avslutats, anordnat ett utvärderingsseminarium 1982. Swedforest, som fick i uppdrag att förbereda detta seminarium, utarbetade en översikt över Swedforests och SIDAs aktiviteter i sammanhanget från 1975/76 till 1980/81, vilket var ett sammandrag av tidigare delrapporter. Dessutom utarbetade SIDA och Swedforest ett gemensamt protokoll från seminariet, där huvudproblemen under genomförandet redovisades tillsammans med förslag till åtgärder inför nya projektstöd på skogsområdet. Dessutom uppdrog SIDA 1981 åt en annan konsult - Orgut - att utvärdera skogsprojekten i Bangladesh inklusive administration och konsultmedverkan.

RRV anser att seminarieprotokollet och utvärderingsrapporten på ett koncentrerat sätt ger en god bild av vissa samordnings- och rollproblem som är förknippade med anlitande av extern expertis på biståndsområdet. Den grundliga utvärderingen synes delvis vara motiverad av den omfattande debatt som uppstod i Sverige under genomförandet.

Swederails uppdrag i Mocambique utvärderades inte av SIDA. Däremot gjorde Southern Africa Transport and Communication Commission, SATCC, med hjälp av ett annat konsultföretag en egen utvärdering av Swederails arbete. SIDA ställde sig bakom en del av den kritik som klienten riktade mot konsulten, t ex i brev från bk till SIDA-S 1983-10-04 och i brev från SIDA-S till Swederail 1983-09-02. Den egentliga uppföljningen gjordes emellertid vid det seminarium som anordnas i Maputo i april 1984. Resultatet blev att rapporten, med de kompletteringar som gjordes under seminariet, godkändes av SATCC och Mocambiques järnvägsbolag. Flera av de påtalade bristerna sades bero på missförstånd, språkfel eller olikartad presentationsteknik.

Enligt RRVs mening är fallet med Swederail exempel på samma typ av brister som de som framträdde i fallet med Swedforest 1975/76 - åtta år tidigare, nämligen:

o Upphandlingsförfarandet gynnade i båda fallen ett visst företag (Swederail resp Swedforest).

o SIDA anlitade i båda fallen ett nybildat och i u-landssammanhang oprövat företag. I båda fallen skedde anlitandet efter kontakter mellan SIDA och en person som med goda resultat tidigare anlitats och som vid upphandlingstidpunkten var drivande i det nybildade företaget.

o Konsultföretagen fick möjligen alltför litet information av SIDA om politiska, kulturella och sociala faktorer i resp mottagarland, som indirekt skulle komma att påverka möjligheterna att genomföra uppdragen väl.

Enligt RRVs uppfattning bör ansvaret, för att kunskapsinhämtning och anpassning av tekniskt kunnande kommer till stånd, ligga på SIDA. Däremot skulle SIDA enligt RRVs mening inte ha kunnat lastas för eventuella tekniska brister i konsultrapporten om anskaffningsprocessen i övrigt genomförts på ett tillfredsställande sätt.

RRV har observerat att SIDA i skilda sammanhang haft svårigheter att bevara och återföra erfarenheter av sin verksamhet till nya situationer. Detta gäller även i fråga om extern expertis. (Likheten i Swedforest- och Swederailhandläggningarna kan vara exempel på detta.) Expertisorganisationers arbetsprestationer utvärderas sällan. SIDAs eget agerande i samband med expertisanlitande utvärderas än mera sällan. Erfarenheter som görs indirekt, genom projektutvärderingar etc, dokumenteras inte på ett sådant sätt att de kan sökas med expertisorganisationens namn eller projekt- eller uppdragstyp som utgångspunkt. Resultatet av detta blir bl a att problemen och misstagen vid expertisanskaffningar upprepas. Detta beror i flera fall inte på svårbedömda situationer i mottagarländer utan på bristfälliga rutiner vid SIDA för återföring av erfarenheter.

I detta sammanhang bör SIDAs ansvar för erfarenhetsåterföring till andra biståndsorgan framhållas. SIDA får genom sin förhållandevis stora biståndsverksamhet och omfattande expertisanlitande viktiga erfarenheter som de mindre biståndsorganen skulle kunna dra nytta av. I viss mån sker detta redan nu, genom att BITS och Swedfund kontaktar tjänstemän vid SIDA inför konsultupphandlingar. För att denna metod skall ge goda resultat, t ex i form av ett lämpligt urval av expertisorganisationer för anbudsinfordran, måste emellertid den kontaktade tjänstemannen ha de aktuella erfarenheterna i huvudet. Med tanke på den bristfälliga dokumentationen vid SIDA i fråga om konsultanskaffning, den höga interna personalomsättningen på tjänster med upphandlingsfunktion samt den stora tjänsteresefrekvensen vid SIDA anser RRV att den nuvarande metoden för erfarenhetsåtervinning och referenskontroll är otillförlitlig. Detta gäller särskilt för de mindre biståndsorganen men även för SIDAs interna erfarenhetsåterföring.

De övriga mindre biståndsorganen kan rimligen inte själva samla och systematisera så mycket information och erfarenheter som SIDA om expertisorganisationer. Det är därför enligt RRVs mening önskvärt att SIDA åtar sig uppgiften att utföra detta arbete och att de mindre biståndsorganen åtar sig att förse SIDAs återföringssystem med material.

6.4 Förslag till åtgärder

6.4.1 SIDAs riktlinjer

SIDAs riktlinjer för avslutning och uppföljning av expertisuppdrag uppfyller de krav som kan ställas. RRV anser dock att de på ett utförligare sätt skulle kunna ange på vilket sätt SIDAs enheter skall ta ställning till ett arbetsresultat (t ex slutrapport) i dialogen med mottagarlandet.

När en expertisorganisation avslutat sitt uppdrag skall SIDA enligt RRVs mening göra två artskilda bedömningar.

1. Den kontroll som behandlas i konsulthandboken (sid 45-46) som innebär att arbetsresultaten jämförs med det kontraktsenliga åtagandet av expertisorganisationen.

2. Bedömning av arbetsresultatet ur SIDAs perspektiv i syfte att ta ställning till de förslag som expertisorganisationen lagt fram. SIDAs ståndpunkt bör formuleras utifrån de biståndspolitiska målen samt SIDAs interna riktlinjer för länder och sektorer. SIDAs ståndpunkt bör, om SIDA är kontraktspart för ett uppdrag som utförts åt ett mottagarland, redovisas för mottagarlandet. Härigenom kan SIDA undvika att mottagarlandet tar för givet att expertisorganisationens förslag automatiskt har SIDAs stöd och kommer att leda till positiva beslut inom SIDA i fråga om stöd till genomförande av förslagen.

6.4.2 Handläggningen

RRV finner det naturligt att anskaffningsverksamheten - som ju arbetsmässigt och kostnadsmässigt utgör en stor del av SIDAs verksamhet - systematiseras och dokumenteras på ett sådant sätt att man vid början av ny anskaffning kan dra nytta av relevanta erfarenheter från tidigare utförda anskaffningar. Man bör t ex med liten arbetsinsats på kort tid kunna få uppgift om alla expertisorganisationer som utfört uppdrag åt någon biståndsmyndighet tidigare, alla uppdrag som en viss expertisorganisation utfört för svenska resp utländska organisationer, tidigare utarbetade konsultrapporter inom ett visst ämnesområde i ett visst land, m m. Enligt RRVs bedömning är ett sådant register en förutsättning för att SIDA skall kunna systematisera sitt expertisutnyttjande.

RRV menar inte att SIDA på detta stadium skall lägga upp något stort databassystem för expertisanlitande. Kostnaderna för att hålla ett sådant aktuellt torde kunna bli höga. RRV föreslår däremot att SIDA förtecknar alla uppdrag som har utkontrakterats till extern expertis. Minimikravet bör vara att man skall kunna återfinna namn, datum, handläggande personer vid SIDA och ansvariga inom expertisorganisationen för varje uppdrag som en expertisorganisation utfört för SIDA eller mottagarland. Vidare

bör anteckningar om speciella problem inom SIDA eller vid konsultorganisationen i samband med uppdragets genomförande, expertispersonalens namn, förseningar och användning av arbetsresultat. Dessutom skulle upphandlingsmetod och motiveringar till valet av den aktuella organisationen i anbudsutvärderingen kunna anges (från uvärderingsprotokoll eller byråbeslut.)

Inom SIDA finns ofta kunskaper om vilken användning eller nytta ett visst expertisuppdrag fått. RRV anser emellertid att denna kunskap bör dokumenteras och användas bättre, bl a genom ovan nämnda register.

SIDA bör, i samband med att större insatser med extern expertis avslutats, söka genomföra utvärderingar av den typ som gjordes 1982 i form av ett seminarium, i anslutning till Swedforests uppdrag i Chittagong Hill Tracts. Seminarier av denna typ kan ha ett stort utbildningsvärde för konsulter såväl som för SIDA-anställda. De kan också ge anledning till omprövning av metoderna för exempelvis upphandling och utkontraktering. Utvärderingsansträngningar av denna omfattning bör förbehållas principiellt intressanta expertisengagemang och insatser.

7 PRINCIPFRÅGOR SOM HAR SAMBAND MED ANLITANDET AV EXTERN EXPERTIS I BISTÅNDSVERKSAMHETEN

I följande avsnitt behandlas i första hand principfrågor som rör situationer där SIDA medverkar i anskaffning av extern expertis åt mottagarländer på dessas begäran.

7.1 SIDAs roll och funktion i anskaffningsprocessen

Anskaffning av extern expertis i biståndet omspänner ett 20-tal kombinationer av uppdragstyper (5 st) och expertistyper (4 st). (Se översiktstablå i bilaga 1:3). Expertisanlitande berör alla mottagarländer (18 st) samt en rad icke landramsfinansierade biståndsformer (ÄIV, katastrofbistånd, regionalt bistånd m fl). Med hänsyn till de många olikartade anskaffningssituationerna är det enligt RRVs mening ofrånkomligt att SIDAs anskaffningsmetoder och funktion och ansvar varierar kraftigt från fall till fall. Avsikten är att RRVs synpunkter i det följande skall vara så allmängiltiga att de kan tillämpas i de flesta av de ovan nämnda kombinationerna.

Mottagarländer förväntar sig vanligen att SIDA skall handla upp det för uppdraget bäst lämpade företaget i Sverige eller i andra delar av världen. Ofta förväntar sig mottagarlandet också att SIDA skall vara garant för att uppdraget blir väl utfört till ett rimligt pris (i de fall uppdraget bekostas av mottagarlandets landram). Detta torde gälla i särskilt hög grad när SIDA är kontraktspart på mottagarlandets vägnar.

Enligt RRVs uppfattning förelåg i flera av de granskade fallen oklarhet om vilken roll- och ansvarsfördelning som skulle gälla i den aktuella anskaffningen mellan SIDA, mottagarlandet och extern expertisorganisation. I fråga om Orguts uppdrag i Mocambique spelade SIDA en mycket aktiv roll i samband med behovsanalys och uppdragsformulering, liksom vid själva upphandlingen. I fråga om Celpaps uppdrag i Bangladesh och Linjeflygs uppdrag i Mocambique synes SIDA ha valt en betydligt mera undanskymd roll. RRV kan inte se någon avgörande skillnad i komplexitet hos de olika fallen som skulle motivera den stora skillnaden i fråga om SIDA-engagemang.

SIDA synes lägga ned ansträngningar på att diskutera och bedöma de tekniska frågor som sammanhänger med uppdragsbeskrivning, kravspecifikationer, konsultval och uppföljningar. Graden av engagemang i dessa frågor synes emellertid variera starkt med handläggarnas bakgrund och av den vid tillfället rådande arbetsbelastningen.

Enligt RRVs mening bör SIDA i varje expertisanskaffningsärende göra klart vilken typ och grad av engagemang SIDA skall ha. I första hand bör SIDA tillämpa sin unika kompetens, nämligen att planera, välja ut, anpassa och överföra resurser på ett sådant sätt att de tillgodoser mottagarländernas behov och allmänna utvecklingssituation. SIDA kan inte, med de personalresurser som man disponerar, själv ha den fackkunskap som skulle behövas för att göra sådana fullständiga tekniska bedömningar som krävs i många anskaffningsärenden.

SIDA bör, enligt RRVs mening, koncentrera sin medverkan i expertisanskaffningen till följande uppgifter även om undantag kan vara befogade.

a) Övertyga sig om att behovsidentifieringen och problemanalysen är utförd på ett för SIDA övertygande sätt samt ev vidta åtgärder för att förbättra dem.

b) Svara för att den expertis som handlas upp för svenska biståndsmedel har eller skaffar sig den land- och språkkunskap som krävs för uppdraget i fråga.

c) Följa och styra uppdragens genomförande tillsammans med mottagarlandets ansvariga organisation och därvid särskilt bevaka att de u-landsmässiga anpassningarna genomförs.

d) Kontrollera att uppdraget utförts kontraktsenligt och ev ge biståndspolitiskt motiverade kommentarer till expertisens arbetsresultat.

SIDA bör kunna garantera att den externa expertis som utför uppdrag åt ett u-land är lämpad och förberedd för uppdrag i

detta land. Ansvaret för bedömning av tekniska kvalifikationer och prestationer får mottagarlandet och SIDA fördela mellan sig. SIDAs riktlinje bör härvid vara att överlämna så mycket tekniskt ansvar som myndigheten bedömer att mottagarlandets ansvariga organ klarar av. SIDA måste dock räkna med att i efterhand göras ansvarigt i Sverige även för tekniska frågor som SIDA överlåtit till ett mottagarland. Det är därför en grannlaga uppgift för SIDA att bedöma hur mycket ansvar som skall överlämnas. SIDAs beslut bör diskuteras och överenskommelse bör träffas med mottagarlandet.

Priskontrollen bör SIDA enligt RRVs mening i första hand säkerställa genom att få till stånd affärsmässighet i upphandlingen. Därmed är inte sagt att prismässigt lägsta anbud måste antas. Som framhållits tidigare kan enligt UF en sammanvägning av urvalskriterierna mycket väl leda till att ett annat än det prismässigt lägsta anbudet antas.

7.2 Behovsidentifiering, problemanalys och anpassning av expertisuppdrag

Trots att SIDA, enligt RRVs uppfattning, inte bör ha ambitionen att ta hela ansvaret för den tekniska utformningen av det uppdrag som skall utföras av extern expertis, bör SIDA ta ett ansvar för att den behovsidentifiering som utgör grunden för uppdraget är riktigt utförd. Med ledning av mottagarlandets framställning bör SIDA bedöma vilken typ av expertis som bör anlitas för att lösa de problem som mottagarlandet (med eller utan utländsk expertis) identifierat. SIDA bör också bedöma om underlaget är tillräckligt för att besluta om expertisupphandling och val av expertistyp eller om kompletterande information krävs. Om sådana kompletteringar inte kan utföras mot mottagarlandet, bör SIDA erbjuda expertis som kan göra den nödvändiga problemanalysen.

Identifiering och analys av problem kan ske på två skilda sätt. Det ena är att genom förstudier, utförda av mottagarlandets myndigheter och/eller lämpliga konsulter, analysera problemen och söka förutse faktorer som kan påverka uppdragets

genomförande. Det andra är att, genom engagemang av extern expertis direkt i huvuduppdraget och genom omedelbar återföring av erfarenheter och fakta som uppdagas, utforma uppdraget successivt medan det pågår. Den senare metoden kräver stor känslighet och anpassningsförmåga hos såväl mottagarland, SIDA som expertisorganisation.

Enligt RRVs mening kan det vara lämpligt att använda den stegvisa problemidentifieringen under uppdragets genomförande t ex när problem/ämnesområdet är nytt för SIDA och/eller mottagarlandet eller när förberedelsetiden måste vara kort. Metoden kan också tillämpas när arbetet är uppdelat i en akut och en mera långsiktig fas. Uppdraget skall i sådana fall utformas så att ändringar med kort varsel kan göras i verksamheten. Brytpunkter bör finnas i uppdragsbeskrivningen, särskilt under den första delen av uppdraget. SIDA skall i samband med dessa brytpunkter pröva den fortsatta verksamhetens uppläggning och tillsammans med mottagarlandet vara berett att besluta om ändrade uppdrag, ev ny expertisupphandling och nya insatser.

Enligt RRVs bedömning har flera av ovanstående förutsättningar rått i Mocambique på flera av de områden där svenska expertisinsatser finansierats av SIDA under de senaste fem åren. SIDA har också tillämpat successiv problemanalys relativt framgångsrikt i flera av de granskade fallen även om hanteringen av flygplatsbelysningsuppdraget synes ha varit mindre lyckad i fråga om anpassning till de faktiska problemen.

Det finns emellertid en risk att den expertisorganisation som utför de stegvisa problemanalysen medvetet eller omedvetet kommer att "monopolisera" verksamhetsområdet. Problem utanför det först anlitade företagets kompetensområde kanske inte uppmärksammas tillräckligt. Företaget/organisationen kanske inte heller har intresse av att organisationer i andra branscher engageras i verksamheten. Dessutom kan det visa sig att metoden är dyrbar. Expertispersonal utsända för vissa produktionsinriktade uppgifter kanske under en tid tvingas gå sysslolösa eller delta i andra uppgifter som ligger utanför deras specialitet.

RRV föreslår att SIDA/bk söker ägna mer tid åt problemanalys före upphandlingsfasen, föreberedelse av utvald expertispersonal samt uppföljning under första delen av varje uppdrag. Mindre tid bör enligt RRV i normalfallet ägnas åt förhandlingar om villkor och ersättningsfrågor med berörda expertisorganisationer. Enligt vad RRV erfarit har redan denna del av förhandlingarna med expertisorganisationer kortats ned väsentligt i och med att konsulthandbokens kontraktsmallar börjat tillämpas under 1984. RRV anser att den förbättrade förberedelseutbildning för expertispersonal som SIDA successivt infört på sikt kommer att minska belastningen på biståndskontoren under löpande expertisuppdrag. Bättre förberedd expertispersonal torde kräva mindre efterfrågan på service och mindre behov av andra ingripanden av SIDA-personal, såväl från bk som SIDA-S.

I många av de uppdrag till vilka SIDA anskaffar expertis ingår såväl utbildning som mera traditionella konsultuppgifter. I de fall RRV granskat domineras uppdragsbeskrivningarna av de rådgivande, kartläggande och organisatoriska uppgifterna, dvs de traditionella konsultuppgifterna, medan utbildningsuppgifterna har en mera undanskymd plats. Enligt vad RRV observerat fanns särskilt i Mocambique ett krav på expertispersonalen att också utbilda den inhemska personal som satts att sköta de system och anläggningar som expertispersonalen utvecklade. I några av fallen (SwedPower, Rejlers, Swederail och Linjeflyg) synes utbildningsbehovet ha blivit ett dilemma för expertispersonalen.

Expertispersonalen fick genom sina arbetsuppgifter ofta en god inblick i de konkreta utbildningsbehoven. I några av fallen var det enligt uppgift helt klart att konsultens huvuduppdrag skulle bli resultatlöst om inte utbildningsnivån hos de ansvariga höjdes till dess konsultuppdraget avslutades. Samtidigt var uppdragen utformade så att den "hårdvara" som expertispersonalen skulle leverera var noggrant specificerad medan utbildningsinsatserna var mera vaga. Ansträngningar i utbildningssyfte ledde lätt till förseningar i färdigställandet av "hårdvaran", dvs system, ritningar, rapporter, inköpslistor etc. Det fanns således en risk att expertisorganisationens arbetsresultat skulle nedvärderas i SIDAs slutbedömning om expertispersonalen på egen hand ökade utbildningsansträngningarna.

Enligt RRVs mening bör SIDA i uppdragsbeskrivningen klart ange vilka utbildningsuppgifter som ingår och ange de resultat som skall uppnås på utbildningsområdet. SIDA bör också vara lyhörd för expertisorganisationernas synpunkter på utbildningsbehov i mottagarlandet och ta initiativ till kompletteringar eller ändringar av uppdragsbeskrivningar eller arbetsplaner om det bedöms viktigt, som exempelvis skett i SwedPowers fall i Mocambique.

7.3 Konkurrens och långsiktig kunskapsuppbyggnad

Enligt RRVs bedömning, med utgångspunkt i de granskade fallen, är det möjligt att tillämpa upphandlingsförordningen med dess krav på upphandling i konkurrens med iakttagande av affärsmässighet och objektivitet i handläggningen av de upphandlingssituationer som SIDA normalt ställs inför.

Under revisionen har RRV bland SIDAs handläggare mötts av invändningar mot framför allt UFs krav på konkurrens vid upphandling av extern expertis. Bland invändningarna märks följande.

1. Upphandlingar går snabbare om bara ett företag kontaktas

2. Det är lättare att bygga upp u-landskunnandet inom expertisorganisationer om SIDA begränsar sitt urval.

3. SIDAs kännedom om expertisorganisationernas personal är viktigare än konkurrens mellan organisationerna

4. Anbudsgivning kostar mycket för företag som inte får ordern.

5. Utveckling av nya tekniska lösningar för mottagarländerna underlättas om man kan samarbeta under längre tid med samma företag utan konkurrens från andra.

6. Ofta finns bara ett lämpligt företag i Sverige och SIDA vill av princip inte handla upp expertis utanför Sverige om kunskaperna finns i Sverige.

7. Upphandling av icke svenska expertisorganisationer leder till att svenska leverantörer får sämre möjligheter att sälja varor och fortsatta konsulttjänster inom området än om förstudier eller motsvarande utförts av svensk expertis.

RRV anser att flera av de angivna skälen bygger på missuppfattning av UFs innebörd och SIDAs ansvarsområde:

1. UF tillåter snabbt agerande genom direktupphandling. "Snabbhet" i fråga om förhandlingsupphandling bör se till hela anskaffningsprocessens längd.

2. Uppbyggnad av u-landskunnandet hos expertisorganisationer får inte a priori begränsa urvalsförfarandet.

3. Kännedom om expertisorganisationernas personal är viktig, men står inte i motsättning till upphandling i konkurrens.

4. Expertisorganisationernas kostnader är inte SIDAs ansvarsområde. Däremot är det enligt RRVs uppfattning väsentligt att varje anbudsinfordran är seriös.

5. Samarbete under längre tid med en organisation kan ske efter upphandling i konkurrens (se nedan).

6. UF ger inte SIDA stöd för att begränsa upphandlingen till Sverige.

7. Ansträngningar att öka svenska leverantörers exportmöjligheter genom att anlita svenska expertisorganisationer är inte SIDAs ansvarsområde.

Enligt RRVs mening finns det även andra skäl än UF som talar för konkurrens i anbudsgivningen.

o SIDAs och mottagarländernas behov av flera och eventuellt nya angreppssätt på problem kan gynnas om flera expertisorganisationer, inklusive icke svenska, får tillfälle att lämna förslag till lösningar, dvs anbud.

o Enligt tjänstemän vid SIDA torde prisnivån i vissa fall ligga 10-20 procent högre vid upphandling utan konkurrens än med. Dessutom torde expertisorganisationerna på sikt inte erbjuda sin allra bästa personal i de fall konkurrens saknas vid upprepade tillfällen från samma uppdragsgivare. De bästa reserveras i så fall till konkurrensutsatta anbudsgivningar.

o Konkurrens mellan expertisorganisationer kan leda till att det antal organisationer som erhåller uppdrag och därmed u-landserfarenhet ökar, vilket bör ligga i linje med SIDAs ambition att vidga resursbasen.

Avsaknad av konkurrens minskar, vilket nämnts tidigare, mottagarlandets och SIDAs valmöjligheter när det gäller angreppssätt. SIDAs kännedom om expertisorganisationernas personal och deras lämplighet för u-landsuppdrag torde vara en viktig del av anskaffningskompetensen hos SIDA. Enligt RRVs mening är den så viktig att alla expertisupphandlande tjänstemän bör ha tillgång till den samlade kunskapen som finns inom SIDA. Detta uppnås enklast genom ett personregister, omfattande all personal som deltagit i uppdrag finansierade av biståndsmedel.

Skulle ett mottagarland kräva upphandling i Sverige inom ett område där bara ett lämpligt företag finns, skall SIDA enligt RRVs mening i första hand söka övertyga mottagarlandets ansvariga myndigheter att konkurrensen kan gynna mottagarlandets intressen i form av lägre priser och/eller alternativa lösningar. I andra hand skall SIDA, om upphandling utan konkurrens accepteras, anlita oberoende kontrollkonsult.

RRVs bedömning, baserad på de granskade fallen är att vissa mottagarländer, däribland Mocambique, har bristfällig kännedom om konsult- och leverantörsmarknader. Om ansvarig mocambikisk myndighet i något sammanhang fått kontakt med ett visst företag begär man ofta att SIDA skall handla upp just detta företag utan anbudsgivning i konkurrens. Enligt RRVs mening är dock mottagarländernas motivering att de har goda erfarenheter av ett visst företag inte tillräcklig grund för att tillämpa direktupphandling eller förhandlingsupphandling med bara en anbudsgivare.

Det torde inom SIDA finnas behov av lånsiktigt förtroendefullt samarbete med ett antal expertisorganisationer. Dels finna behov av teknikutvecklingsuppdrag på basområden som vattenförsörjning, energifrågor, barn- och mödrahälsovård m fl, dels har SIDA ett stort behov av rådgivande s k närkonsulter för förhandlingshjälp, utvärderingar, marknadskunskaper, etc. Dessutom kan situationer uppstå där en viss expertisorganisation kan komma i fråga.

Enligt RRVs uppfattning kan SIDA även i de ovan nämnda situationerna uppnå affärsmässighet i upphandlingarna. Långsiktigt samarbete med expertisorganisation eller enskild rådgivande konsult kan föregås av ett anbudsförfarande och överenskommas genom avropsavtal eller ramavtal. Dessa avtal bör gälla viss period, varefter ny upphandling med anbudsförfarande utförs. I sådana situationer där endast en expertisorganisation kan komma i fråga skall SIDA genom insyn i den aktuella organisationen säkerställa att upphandlingen sker affärsmässigt. Härvid bör organisationens prisbildning, personalpolitik och arbetsmetoder granskas. Vidare bör som tidigare påpekats kontrollkonsult användas om inte SIDA själv har den aktuella specialkompetensen.

Det faktum att konsultföretag av typen Swedforest, SwedPower, SwedSurvey, Swederail (s k myndighetsbolag), ägs helt eller delvis av statliga affärsdrivande svenska myndigheter, tas av vissa mottagarländer som intäkt för att de arbetar med någon form av "statligt" ansvar och kanske är billigare än privatägda organisationer. SIDA bör därför om så inte redan skett framhålla för sådana mottagarländers beslutsfattare att sådana företag är vinstdrivande och inte kan förväntas ta något biståndspolitiskt ansvar utöver vad som överenskommits i varje enskilt uppdrag, dvs samma ansvar som expertisorganisationer i allmänhet.

Ofta saknar myndighetsbolagen dock konkurrens i Sverige. Normalt skall alltså konkurrens uppsökas utomlands. Om bindning till svenska organisationer föreligger, skall SIDA, om upphandlingen gäller större uppdrag, enligt vad RRV föreslagit i fråga om pri-

vatägda organisationer, anlita oberoende kontrollkonsult för granskning av anbud, projektplaner, rapporter etc.

7.4 Service åt och styrning av extern expertis

Service

Frågan hur mycket praktiskt stöd extern expertis skall få av SIDA och biståndskontoren upplevs inom SIDA som bekymmersam. Å ena sidan anser man sig ha utkontrakterat arbetsuppgifter bl a för att minska belastningen på den egna organisationen i fråga om tidsödande praktiska arbetsmoment. Å andra sidan har ju SIDA som myndighet ansvar för att biståndsmedlen inklusive de som förbrukas på extern expertis används effektivt för det som avsetts. Konsultpersonal som av praktiska skäl (t ex avsaknad av bil eller kontrosservice) inte kan kan fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt motiverar i sig ingripande av det ansvariga biståndskontoret. Följden kan bli att biståndskontoret ger konsultens personal den service som företaget själv skulle ha skaffat eller mottagarlandet skulle ha hållit med enligt avtal och kontrakt.

När det gäller praktisk service åt expertispersonal, diskuteras inom SIDA ett förslag angående försäljning av service till expertisorganisationer och privata näringslivet via ett särskilt personalbolag. Härigenom skulle de expertisorganisationer som så önskar kunna få service mot betalning. Enligt kontraktet skulle expertisorganisationen stå för alla praktiska arrangemang men vara fria att anlita SIDAs eller andras tjänster.

RRV anser detta förslag vara väl värt att pröva. Härvid bör särskilt möjligheterna att anställa lokal personal för servicefunktionen undersökas. Kontrakten med extern expertis bör också anpassas till den verkliga situationen i resp uppdragsland.

Styrning

Expertispersonalens uppfattning om sin roll och sina lojaliteter kan förändras under uppdragets genomförande. Expertispersonal med uppdrag som gäller stöd till en myndighet i mottagarlandet kan trots detta komma att få uppfattningen att den arbetar för SIDA, dvs är SIDAs förlängda arm i mottagarlandet. Expertisorganisationer uppmuntras också indirekt till denna attityd genom att SIDA ofta är kontraktpart och genom vetskapen att SIDA kommer att vara upphandlande myndighet vid nästa uppdrag.

Motsatsen kan också inträffa. Expertis som handlas upp för att vara rådgivare åt SIDA kan uppfatta sig som mottagarlandets konsulter. Kanske hoppas expertisorganisationen senare få uppdrag direkt av mottagarlandet. SIDA har i några fall reagerat för sent när expertispersonal eller -organisation missuppfattat sin roll.

Enligt RRVs mening har SIDA ansvar för att extern expertis från början får en korrekt rolluppfattning och att denna bibehålls under uppdragets genomförande.

SIDA bör vara mycket observant på extern expertispersonal särskilt i början av uppdrag. Expertispersonalens roll bör diskuteras ingående med mottagarlandets ansvariga och expertisorganisationens representanter efter uppdragets start. Före utresa etc kan rolldiskussioner vid SIDA-S vara svåra att konkretisera. I mottagarlandet efter det uppdraget påbörjats torde detta vara ett mindre problem.

7.5 Organisationsförändringar

I tidigare avsnitt har pekats på problem i fråga om expertisanlitande som sammanhänger med SIDAs organisation och arbetssätt. Några sådana problem är

- SIDA har ofta svårt att inom organisationen uppbringa tillräcklig specialistkompetens för komplicerade expertisupphandlingar.

- SIDA har enligt egna uppgifter svårt att överblicka utbudet av expertistjänster utanför Sveriges gränser.

- Ett fåtal handläggare med framför allt teknisk kompetens har ansvar för ett stort antal expertisuppdrag i olika länder samtidigt.

- Förstudier har ibland utformats ämnesmässigt alltför avgränsat, något som kan ha samband med SIDAs och konsultmarknadens sektoruppdelning. Väsentliga problemområden kan därigenom förbises.

- Expertisorganisationer har i vissa fall under pågående uppdrag haft svårigheter att få beslut fattade och besked givna av SIDA. Tidvis har svårigheter funnits att få besked om vem inom SIDA som är ansvarig för ett visst expertisuppdrag. I flera av de granskade fallen rådde oklarhet särskilt under behovsidentifiering och problemanalys, om vilken enhet (bk, SIDA-S samt byrå inom SIDA-S) och vilken person som var ansvarig för expertisanskaffningen.

- Det saknas inom SIDA ett system för att hitta tidigare gjorda expertisrapporter avseende visst land eller visst ämnesområde. Utredningsuppdrag i mottagarländer utförs ibland av extern expertis utan att tidigare utredningar inom det aktuella eller angränsade områden utnyttjas.

- Information om kultur och organisation i det land där uppdrag skall utföras av extern expertis ges inte alltid önskvärd tyngd i uppdragsbeskrivning och kontraktsförhandlingar med extern expertis.

Rent principiellt skulle SIDA, liksom andra biståndsmyndigheter, kunna inrätta ett särskilt sekretariat för anlitande av extern expertis. Detta skulle dock förutsätta ökad centralisering av expertisupphandling samt troligen ökat personalbehov. RRV bedömer detta alternativ som mindre lämpligt och förordar därför att SIDA även fortsättningsvis tillämpar ett decentraliserat anskaffningssystem. Det är enligt RRV därför väsentligt

för SIDA att överväga alla möjligheter till omfördelningar av personal och arbetsuppgifter som skulle kunna tillgodose ett effektivare utnyttjande av extern expertis inom ett decentraliserat system.

Enligt RRVs mening är det viktigt att det fåtal handläggare och chefer som har specialistbakgrund utnyttjas där fackkunskap bäst behövs. Vidare synes det väsentligt att landkunnande ligger till grund för varje anskaffning av extern expertis som berör mottagarländer. Det synes också rimligt att varje expertisansvarig handläggare inte skall ansvara för pågående uppdrag i alltför många olika mottagarländer samtidigt eftersom land- och miljökunskap i de enskilda anskaffningsärendena i så fall torde bli lidande.

RRV anser vidare att SIDA skall dra större nytta än som hittills skett av tidigare expertisanlitande, både ifråga om sakinnehållet i rapporter och i fråga om återföring av de erfarenheter mottagarländer och SIDA-tjänstemän fått av olika expertisorganisationer och deras personal.

För att uppnå de förbättringar som efterlysts ovan, bör SIDA, enligt RRVs mening, överväga ett mera utpräglat landuppdelat ansvar för utnyttjandet av extern expertis. Det landuppdelade ansvaret bör också återspeglas i en hemmaorganisation som är mera uppdelad efter mottagarländerna än den nuvarande.

BILAGOR

3

RRVs undersökning av SIDAs beslut om expertisupphandling budgetåret 1981/82

RRV har undersökt SIDAs beslut om expertisupphandling budgetåret 1981/82. Därvid har antalet beslut om expertisupphandling och beräknad utbetalning per uppdrag under budgetåret, fördelat på byråer, kartlagts.

En klassning av expertisens funktioner i biståndsverksamheten har gjorts. De fem huvudområden som klassningen avser presenteras närmare i avsnitt 2.3. I tabell 1 nedan redovisas områdena.

I tabell 2 redovisas antal löpande kontrakt mellan SIDA och konsultföretag en viss dag 1983. Redovisningen grundar sig på en genomgång av alla vid SIDA tillgängliga kontrakt som var i kraft.

Tabell 1

Undersökning av SIDAs beslut om expertisupphandling på 1981/82. Fördelning på typ av uppdrag och byrå.

Byrå	Typ av uppdrag		Fristående uppdrag åt SIDA eller ML I	Projektverksamhet II	Kontroll av projektadministration III	Löpande administration IV	Övrigt	Delsummor för byråer	Totalsumma
PB	Inst.kons	kontrakt							
		belopp						2,04*	4,16
	Övr.kons	kontrakt							
		belopp						2,12*	
LANT	Inst.kons	kontrakt	6	43	5	6	6	66	
		belopp	0,61	3,21	0,21	2,21	0,12	6,36	49,19
	Övr.kons	kontrakt	3	92	2	7	10	114	
		belopp	1,23	40,58	0,15	0,08	0,79	42,83	
UND	Inst.kons	kontrakt	6					6	
		belopp	0,63					0,63	4,6
	Övr.kons	kontrakt	31	9		5	2	47	
		belopp	2,91	0,97		0,04	0,05	3,97	
LANU	Inst.kons	kontrakt							
		belopp							0,73
	Övr.kons	kontrakt	4				5	9	
		belopp	0,08				0,65	0,73	
PA	Inst.kons	kontrakt							
		belopp						0,17	0,17**
	Övr.kons	kontrakt							
		belopp							
INKOP	Inst.kons	kontrakt							
		belopp							1,64
	Övr.kons	kontrakt	1	1		5	4	11	
		belopp	0,05	0,24		0,17	1,18	1,64	
HÄLSO	Inst.kons	kontrakt				2		2	
		belopp				0,8		0,8	4,48
	Övr.kons	kontrakt	3	33		7	3	46	
		belopp	0,14	2,33		1,04	0,17	3,68	
INDB	Inst.kons	kontrakt	1	1		1		3	
		belopp	1,11	0,14		0,54		1,79	19,06
	Övr.kons	kontrakt	89	46	7	3	11	156	
		belopp	6,82	8,31	0,85	0,20	1,09	17,27	
UTR	Inst.kons	kontrakt							
		belopp							5,43
	Övr.kons	kontrakt	15	9			40	64	
		belopp	0,35	0,19			4,89	5,43	
Delsummor fördelade på uppdrag	Inst.kons	kontrakt	13	44	5	9	6	77	
		belopp	2,35	3,35	0,21	3,55	0,12	11,62	89,46
	Övr.kons	kontrakt	146	190	9	27	75	447	
		belopp	11,58	52,62	1,00	1,53	8,82	77,67	
Totalsummor fördelade på uppdrag		kontrakt	159	234	14	36	81	524	89,46
		belopp	13,93	55,97	1,21	5,08	8,94	89,46	

Inst.kons = Institutionella konsulter
Övr.kons = Övriga konsulter

Belopp: Mkr
Kontrakt: Antal

*) ej fördelade på uppdrag; huvuddelen avser rekrytering och utbildning i Sverige av utresande
**) ej fördelat på uppdrag och typ av konsulter

Källa: SIDAs byrå- och verksledningsbeslut angående uppdrag till extern expertis under tiden 1981-07-01 -- 1982-06-30

Tabell 2

Antal löpande kontrakt mellan SIDA och konsultföretag per 1983-04-01 med genomsnittligt kontraktsbelopp och antal engager personer uppdelat på SIDAs byråer. (exklusive institutionella konsulter)

Byrå	Antal kontr. tot	Genom-snittl engage-rade pers	Antal kontr.	Genomsnittligt kontraktsbelopp				Antal kontrakt i olika storleksgrupper			
				Arvode kr	Antal kontr	Arvode + tillkomman de kostn	Antal kontr	< 75 000 kr	75 000 - - 1 milj kr	> 1 milj kr	Bort-fall
INOB	44	2,5	31	592.143	39	910.344	36	9 (1)	24 (28)	6 (7)	5 (8)
LANT	11	4,6	5	706.290	7	1.361.850	6	0 (0)	6 (2)	1 (3)	4 (6)
UND	6	1,5	4	385.441	6	719.500	5	2 (1)	3 (2)	0 (2)	1 (1)
HALSO	3	1	2	55.000	1	48.825	3	1 (2)	0 (1)	-	2 (0)
VERKSL	2	5	1	4.420.000	1	5.426.500	2	-	- (1)	1 (1)	1 (0)
Sektionen för bygg & infra-struktur	1	1	1	-	-	549.000	1	-	- (1)	-	1 (0)
LAND	1	-	-	-	-	550.000	1	-	- (1)	-	1 (0)
PB	1	1	1	68.000	1	-	-	1 (0)	-	-	0 (1)
Ospec	6	4	4	219.833	3	1.210.300	5	1 (1)	2 (2)	0 (2)	3 (1)
Samtliga byråer	75	2,6	49	615.777 genomsnitt	57	1.038.450 genomsnitt	58	14 (5)	35 (38)	8 (15)	18 (17)

Värden inom ( ) anger antal kontrakt med summor för den totala kostnaden (arvode + expenser)

Källa: SIDAs arkiv

Anslag och anslagsposter som belastas med kostnader för extern expertis

Anslaget C2 (Utvecklingssamarbete genom SIDA) är avsett att finansiera den egentliga biståndsverksamheten. Anslaget är uppdelat i ett 30-tal anslagsposter. Extern expertis kan med några undantag bekostas från alla anslagsposter.

RRV har i sin genomgång av SIDAs beslut om upphandling av extern expertis under 1981/82 gjort en uppskattning av hur kostnaderna belastat olika anslagsposter. Resultatet är ungefärligt och inkluderar endast tre grupper. Dessa är

1. Landramar och motsvarande,

2. Insatsförberedelser och resultatutvärdering, (IRV)

3. Ämnesinriktad verksamhet, (ÄIV).

Antalet upphandlingsbeslut och beslutade belopp fördelar sig för 1981/82 på följande sätt mellan dessa tre grupper.

Landramar och motsv		Insatsförberedelser och resultatutvärdering		Ämnesinriktad verksamhet		Totalt	
C2 anslagsposterna 1 - 19; 21 - 23		C2 24, delpost C		C2 24, delpost A			
Antal beslut	Belopp Mkr	Antal beslut	Belopp Mkr	Antal beslut	Belopp Mkr	Antal beslut	Belopp Mkr
127	45,6	311	18,3	82	40,2	520	104,1

Det bör observeras att ovanstående tabell inte återger det totala utnyttjandet av extern expertis i biståndsverksamheten. Anlitande av konsulter förekommer även inom andra anslag och anslagsposter.

Personalbiståndsbyrån fattade under 1981/82 beslut om expertisanlitande som beräknades kosta ca 3,6 Mkr, varav ca 2,7 Mkr

skulle avse institutionella konsulter. Nästan allt av detta belastas anslagsposten Rekrytering och utbildning av fältpersonal och ingår därmed inte i ovanstående belopp.

Biståndskontoren svarar för viss anskaffning av extern expertis. RRV har inte haft möjlighet att gå igenom biståndskontorens beslut om upphandling. Det är troligt att biståndskontorens anskaffningsärenden är förhållandevis små. I allmänhet gäller de anskaffning av lokala konsulter för mindre uppdrag inom landramarna eller IRV.

Mottagarländerna handlar även själva upp expertis för svenska biståndsmedel. Dessa anskaffningar ingår inte heller i ovanstående belopp. Mottagarländernas expertisanskaffningar belastar undantagslöst landramar eller motsvarande.

Slutsatsen blir att de ovan angivna besluten och beloppen representerar den undre gränsen för uppskattningarna. Antal och belopp för landramsfinansierad extern expertis torde vara något högre än de beräknade. Detsamma gäller för gruppen Insatsförberedelser och resultatutvärdering. Underskattningen torde dock här vara mindre än för de landramsfinansierade uppdragen, eftersom endast biståndskontoren och inte mottagarländerna kan utnyttja denna finansiering.

Bangladesh

	1983/84 (mkr)	1984/85 (mkr)
Anvisade medel	145,0	145,0
Ing. reservation	42,1	76,4
Disponibla medel	187,1	221,4
Utbetalningar	110,7	

NYCKELDATA

Yta:	144 000 km²	
Befolkning:	95 milj	(1983)
Befolkningstillväxt/år:	2,5 %	(1982)
Spädbarnsdödlighet:	140 ‰	(1983)
Medellivslängd:	47 år	(1981)
Andel läs- och skrivkunniga av den vuxna befolkningen:	ca 26 %	(1981)
Deltagande i primärskolan:	ca 62 %	(1980)
BNP/innevånare:	950 kr	(1982)
BNP-tillväxt/år:	2,9 %	(1982/83)

Handelspartners, % av totalhandeln (1981/82)

	Export	Import
Japan	5	13
Singapore	1	13
USA	10	11
Storbritannnien	5	5
Sovjet	6	2
Västtyskland	2	4

Skuldtjänstkvot: 12 % (1980/81)
15 % (1981/82)
20 % (1982/83)

Offentligt nettobistånd/person

Totalt (exkl östländer)	113 kr	(1982/83)
Sverige	1,15 kr	(1983/84)

Sysselsättning och produktion i olika ekonomiska sektorer (1982/83)

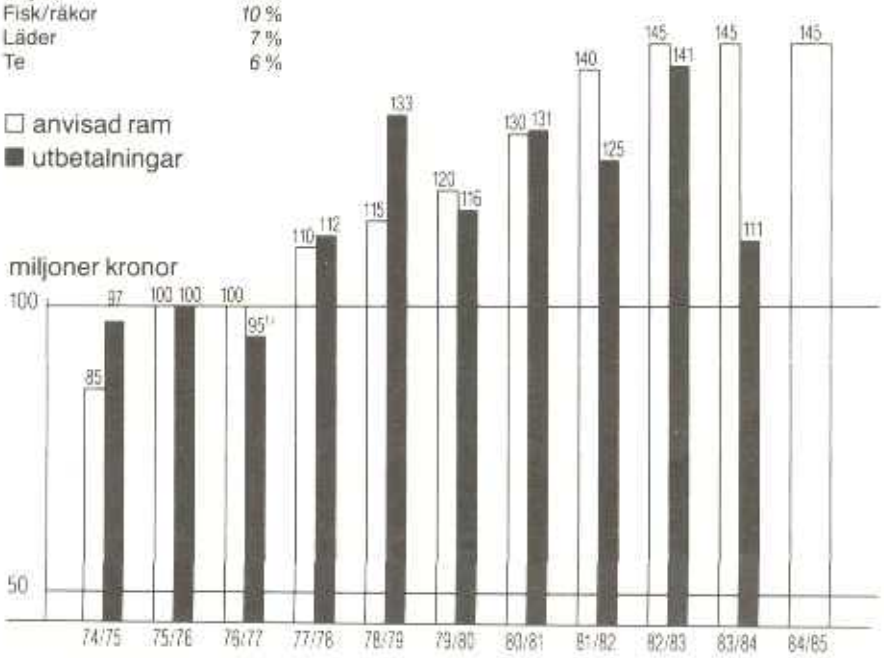
	Sysselsatta %	Produktion % av BNP
Jordbruk	75	55
Industri	12	8

Bytesförhållande (1975/76 = 100)

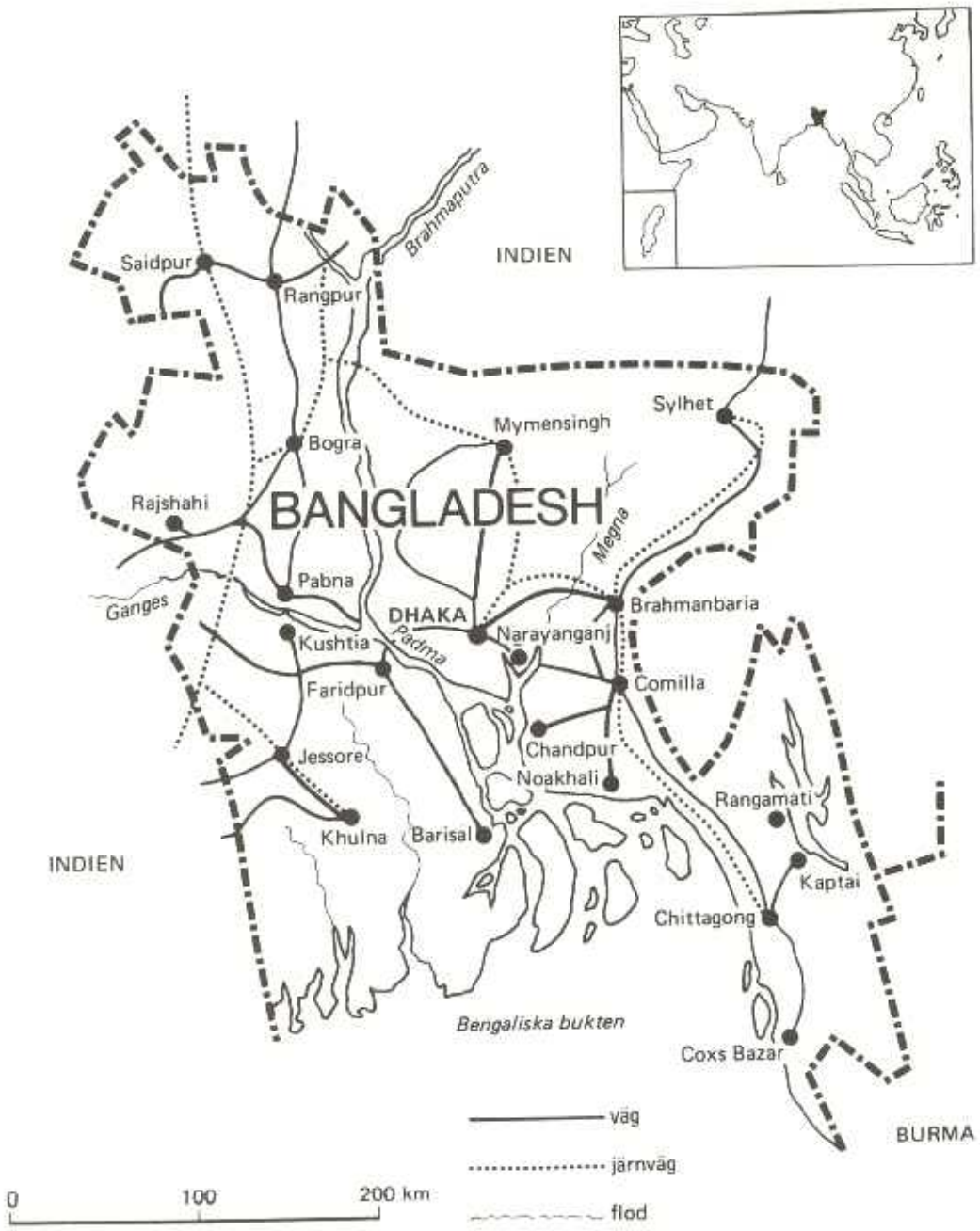
1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83
153	150	105	86	102

Viktigaste exportvaror (1982/83)

Juteprodukter	43 %
Råjute	14 %
Fisk/räkor	10 %
Läder	7 %
Te	6 %



[1] Inkl utbetalningar utanför landramen avseende äldre kreditavtal m m


INDIEN
Brahmaputra
Saidpur
Rangpur
Sylhet
Mymensingh
Bogra
Rajshahi
BANGLADESH
Meghna
Pabna
Ganges
DHAKA
Brahmanbaria
Kushtia
Padma
Narayanganj
Comilla
Faridpur
Chandpur
Jessore
Noakhali
Rangamati
Khulna
Barisal
INDIEN
Kaptai
Chittagong
Bengaliska bukten
Coxs Bazar
BURMA
väg
järnväg
flod
0
100
200 km

Kortfattad översikt över de granskade fall som berör Bangladesh

Bangladesh Consultants Ltd

Uppdraget utgjordes av byggnadskontroll vid det SIDA-stödda yrkesutbildningsinstitutet i Bogra. Konsulten skulle inspektera byggnadsarbetena som utfördes av en bangladeshisk entreprenör samt föreslå åtgärder som skulle påskynda arbetena.

Konsulten skulle enligt överenskommelse ställa en (namngiven) person till förfogande under tre månader. Svenska ambassaden (biståndskontoret) svarade för upphandlingen av Bangladesh Consultants. Beslut om upphandling fattades 1982-11-09 av bk-chefen.

Direktupphandling tillämpades. Konsulten var känd av bk och projektledningen från tidigare uppdrag av entreprenadkaraktär, bl a som underentreprenör för skogsutbildningsinstitutet i Kaptai under Swedforest 1978-80.

Uppdraget har kostat ca 35 000 kr.

Celpap Engineering AB

Celpap engagerades av Bangladesh Chemical Industries Corporation (BCIC) 1978 genom ett direkt kontrakt. Uppdraget var del av ett projekt i Bangladesh modernisering, avvägning och upprustning av en fabrik för pappersmassa och papper i Karnaphuli i östra Bangladesh, Karnaphuli Paper Mill (KPM).

Såväl moderniseringen etc som konsultens arvoden skulle bekostas med svenskt importstöd. SIDA deltog ursprungligen inte i projektets utformning eller diskussionerna mellan BCIC och konsulten angående uppdraget. Celpap fick rollen som teknisk rådgivare till projektet men ålades dessutom ett ansvar för att pappersproduktionen vid fabriken uppnådde viss volym och viss kvalitet före ett visst datum. Celpap fick även ansvaret för

upphandling av reservdelar och annan utrustning, dock utan bemyndigande att avsluta affärer, vilket BCIC förbehållit sig.

Moderniseringen har försenats kraftigt, delvis på grund av de oklara ansvarsförhållandena vid bruket. SIDA började engagera sig i genomförandet 1982 då missförhållanden och förseningar på ca 15 månader uppdagats. Men först i slutet av 1982 bildades en styrgrupp med BCIC, de ansvariga bangladeshiska ministerierna samt SIDA. I mars 1983 utsändes en kontrollkonsult för att granska uppdragets genomförande och föreslå åtgärder. Hans rekommendationer och rapporter från uppföljningsbesök senare under 1983 samt 1984 utgör underlag för den fortsatta handläggningen vid SIDA. Moderniseringsprojektet var ännu i september 1984 inte avslutat.

Feldman

Uppdraget avsåg en utredning om hur familjeplaneringsaktiviteter i Bangladesh mottogs av befolkningen i berörda byar. Utredningen utfördes av konsulten Shelley Feldman och två assistenter under ca 6 månader 1981. Uppdraget var ursprungligen avsett att bli kortare men förlängdes i omgångar.

Konsulten anlitades formellt av biståndskontoret i Dhaka vilket också undertecknade kontraktet. SIDA-S bekostade dock, genom IRV-medel 65 000 kr, medan bk bekostade ca 25 000 kr.

Utredningsrapporten publicerades i december 1981. Enligt uppgift från SIDA har den kommit till användning i ett hälsoprojekt i provinsen Comilla, trots att uppdraget i sin slutliga utformning inte kom att inkludera de frågor som SIDA/bk ursprungligen ville ha svar på, nämligen hur stort mått av frivillighet, respektive tvång som låg bakom familjeplaneringsaktiviteterna.

Fiskeristyrelsen

Uppdraget bestod av en förstudie till det av Bangladesh föreslagna projektet "Motorisering av fiskebåtar i Bengaliska viken".

Arbetet skulle avse dels de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för projektet, dels projektets överensstämmelse med de svenska biståndspolitiska målen.

Uppdragsgivare var SIDA, som önskade ett underlag för ett beslut att inte stödja inköp av båtmotorer inom importstödet. Bk hade redan i februari 1980, efter en tids beredning, bestämt avrått från att bevilja det begärda stödet. Efter förhandlingar med bangladeshiska regeringsrepresentanter i augusti 1981 utfäste sig SIDA att närmare granska den föreslagna användningen av importstödet genom att låta utföra en konsultstudie.

Uppdraget utfördes av en person från fiskeristyrelsens u-landsavdelning med hjälp av en socialantropolog som fiskeristyrelsen korttidsanställt för uppdraget.

Redan 1982-04-15, en månad innan fiskeristyrelsens rapport färdigställts, fattade Bk i Dhaka beslutet att ej bevilja pengar till det föreslagna importstödsanvändningen.

Uppdraget beräknades kosta 76 000 kr.

Gränges International Mining (GIM)

Uppdraget bestod av granskning och analys av konsulten Celpaps arbete vid pappersbruket i Karnaphuli i östra Bangladesh. Arbetet skulle utvärderas mot kontrakt, andra överenskommelser och de praktiska förutsättningarna att uppnå avsedda resultat.

Konsulten handlades upp av SIDA-S i februari 1983 efter det att SIDA uppmärksammat missförhållanden i moderniseringsprojektet vid pappersbruket. Upphandlingen skedde genom förhandlingsupphandling i konkurrens. Behovet av konsult var uppenbart, eftersom SIDA saknade egen expertis på området och den bangladeshiska expertisen (inom Bangladesh Chemical Industries Corporation, BCIC) råkat i konflikt med projektkonsulten Celpap.

Uppdraget genomfördes under besök i Bangladesh i mars 1983 och följdes upp i september/oktober 1983 med ett nytt besök. Rapporter avlämnades direkt efter respektive besök.

Båda rapporterna kom att användas som underlag för diskussioner i styrgruppen för moderniseringsprojektet samt för fortsatta förhandlingar mellan Celpap, BCIC och SIDA. Kostnaden för det första uppdraget uppskattades till 86 000 kr.

Myrenbergs Arkitektkontor AB

Uppdraget bestod i att delta i en s k slutbesiktning som en SIDA-grupp skulle utföra vid bygget av en yrkesskola i Bogra i mellersta Bangladesh. I uppdraget ingick att senast den 31 maj 1982 till SIDA inkomma med en skriftlig rapport avseende byggnadsprogrammets genomförande, förslag till underhållsarbeten, kompletteringsarbeten och renoveringsarbeten.

Upphandlingen skedde mycket hastigt sedan den enhet inom SIDA som enligt planerna skulle ha utfört slutbesiktningen tvingades avstå på grund av kapacitetsbrist. Konsulten genomförde uppdraget innan kontrakt skrivits.

Uppdraget fick en annan inriktning än den som förutsetts i uppdragsbeskrivningen, eftersom byggnationerna vid SIDA-gruppens besök visade sig inte vara färdiga för slutbesiktning. Uppdraget kom därför att inriktas på förslag till korrigeringar och åtgärder som skulle påskynda färdigställandet.

Uppdraget kostade ca 55 000 kr.

Sir MacDonald and Partners (SMP)

RRVs granskning har avsett två uppdrag rörande stöd till Bangladeshs program för infrastrukturförbättringar på landsbygden (Intensive Rural Works Programme, IRWP). Det första uppdraget gavs av SIDA och de övriga nordisk biståndsorganisationerna som var verksamma i landet 1980. Uppdraget var bl a att ge råd åt de nordiska biståndsorganen i fråga om förstudier och val av delprojekt för framtida finansiering samt den fortsatta formen för stöd. Konsulten skulle också "stärka den skandinaviska beredningskapaciteten". Uppdraget avsåg perioden 15 juni 1980 till 15 april 1981, men förlängdes till 31 december 1981. Kon-

trakt tecknades mellan Sir MacDonald and Partners och SIDA på de andra biståndsgivarnas vägnar. Uppdraget kostade ca 940 000 kr inkl förlängningen.

En del av uppdraget bestod i att granska projektförslag som utarbetats av lokala myndigheter och konsulter i Bangladesh.

Konsulten upphandlades av SIDA (delvis genom biståndskontoret i Dhaka) med förhandlingsupphandling i konkurrens. Förfrågan utgick till minst sex anbudsgivare.

Uppdraget avslutades med en rapport som innehöll bl a förslag till uppdragsbeskrivning för fortsatt konsultanlitande.

Det andra uppdraget beslutades av SIDA i praktiken 1981-09-17 då stöd för genomförandet av IRWP till ett belopp av 6 mkr beslutades. I beslutet förutsattes personalbistånd bl a genom fortsatt utnyttjande av Sir MacDonald and Partners.

Swedforest Consulting AB

Swedforests uppdrag i Bangladesh var uppdelat i fyra verksamhetsområden.

- Väg- och transportutbyggnad,
- Skogsavverkning,
- Skogsplantering och
- Institutionaliserad utbildning

SIDA engagerade Swedforest för att genomföra det utländska biståndet till dessa fyra verksamhetsområden. Swedforest tog i anspråk över 460 personmånader varav 360 utgjordes av långtidsengagerad personal. En handlingsplan (Plan of Operation) godkändes i juli 1975. Insatsavtal undertecknades i mars 1976 och kontrakt mellan SIDA och Swedforest i april 1976. Verksamheten startade samtidigt. Enligt insatsavtalet skulle SIDA bidra med 56 mkr i form av varor och tjänster (via Swedforest) avseende budgetåren 1975/76 - 1978/79.

Swedforests huvuduppdrag föregicks av flera uppdrag av förstudiekaraktär. Vid upphandlingen för huvuduppdraget infordrades anbud från ett antal företag. I samband med upphandling av konsult för förstudierna förekom ingen konkurrens, utan SIDA vände sig direkt till Swedforest.

Huvuduppdraget skulle styras förutom av handlingsplanen av en uppdragsbeskrivning som skulle utarbetas succesivt av bangladeshiska myndigheter och SIDA under konsultationer med Swedforest. Uppdraget komplicerades av följande orsaker bl a:

- Arbetsuppgifterna omfattade såväl planering, förhandlingar, varuupphandling, rekrytering, personaladministration, produktionskontroll som samordning med andra verksamheter.

- På bangladeshisk sida var ansvaret för Swedforests verksamhetsområde uppdelat på tre olika organisationer under två ministerier (industri, resp jordbruk).

- Fördelningen av ansvar och roller mellan SIDA-S, bk, Swedforest och de bangladeshiska huvudmännen var oklar under hela genomförandet.

- Oklarhet rådde även inom SIDA hur långt utkontrakteringen skulle gå. Ytterlighetsuppfattningarna var att Swedforest skulle svara för personalrekrytering och -administration och i övrigt vara underställda bangladeshiska myndigheter respektive att Swedforest skulle ha hela ansvaret för genomförandet fram till slutprodukterna.

- Delar av projektområdet - Chittagong Hill Tracts - drabbades under slutet av 70-talet av stammotsättningar och uppror mot myndigheterna. Skogsutvecklingsprojektet var en av de utlösande orsakerna till oroligheterna.

SIDA och svenska statsmakter beslutade i april 1978 att stödet till skogssektorn i Bangladesh skulle upphör i och med det gällande insatsavtalets utgång 1980/81. Planteringsprojektet avslutades i juni 1980 och de andra tre i juni 1981. Väg- och

transportprojektet fortsattes dock fram till färdigställandet 1984 med finansiering från importstödet. Swedforest engagerades även för denna fortsättning. Huvuddelen av fortsättningsarbetet utgjordes av ett transport- och flisningssystem för bamburåvara till pappersbruket i Karnaphuli (se vidare Celpap).

Total kostnad för Swedforests medverkan fram till september 1984 var ca 20 mkr.

Moçambique

NYCKELDATA

Yta:	799 379 km²	
Befolkning:	13 milj	(1983)
Befolkningstillväxt/år:	2,6 %	(1980)
Spädbarnsdödlighet:	148 ‰	(1981)
Medellivslängd:	45 år	(1980)
Andel läs- och skrivkunniga	män: 40 %	
av den vuxna befolkningen:	kvinnor: 15 %	
Deltagande i primärskolan:	ca 75 %	(1980)
BNP/innevånare:	1 050 kr	(1982)
BNP-tillväxt/år:	2,9 %	(1970-79)

Sysselsättning och produktion i olika ekonomiska sektorer

	Sysselsatta %	Produktion % av BNP
Jordbruk	83	44
Industri	5	16

Bytesförhållande (1980 = 100)

1980	1981	1982
100	98	76

Viktigaste exportvaror (1982)

Cashewnötter	19 %
Räkor	18 %
Oljeprodukter	16 %
Te	10 %

	1983/84 (mkr)	1984/85 (mkr)
Anvisade medel	255,0	255,0
Ing. reservation	43,2	43,4
Disponibla medel	298,2	298,4
Utbetalningar	254,8	

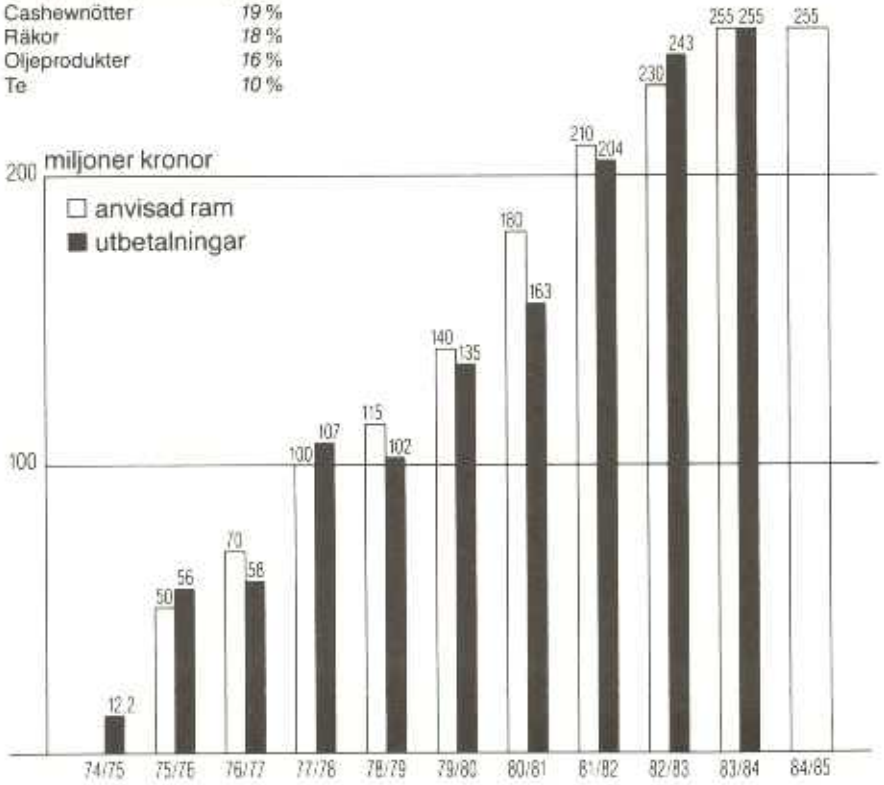
Handelspartners, % av totalhandeln

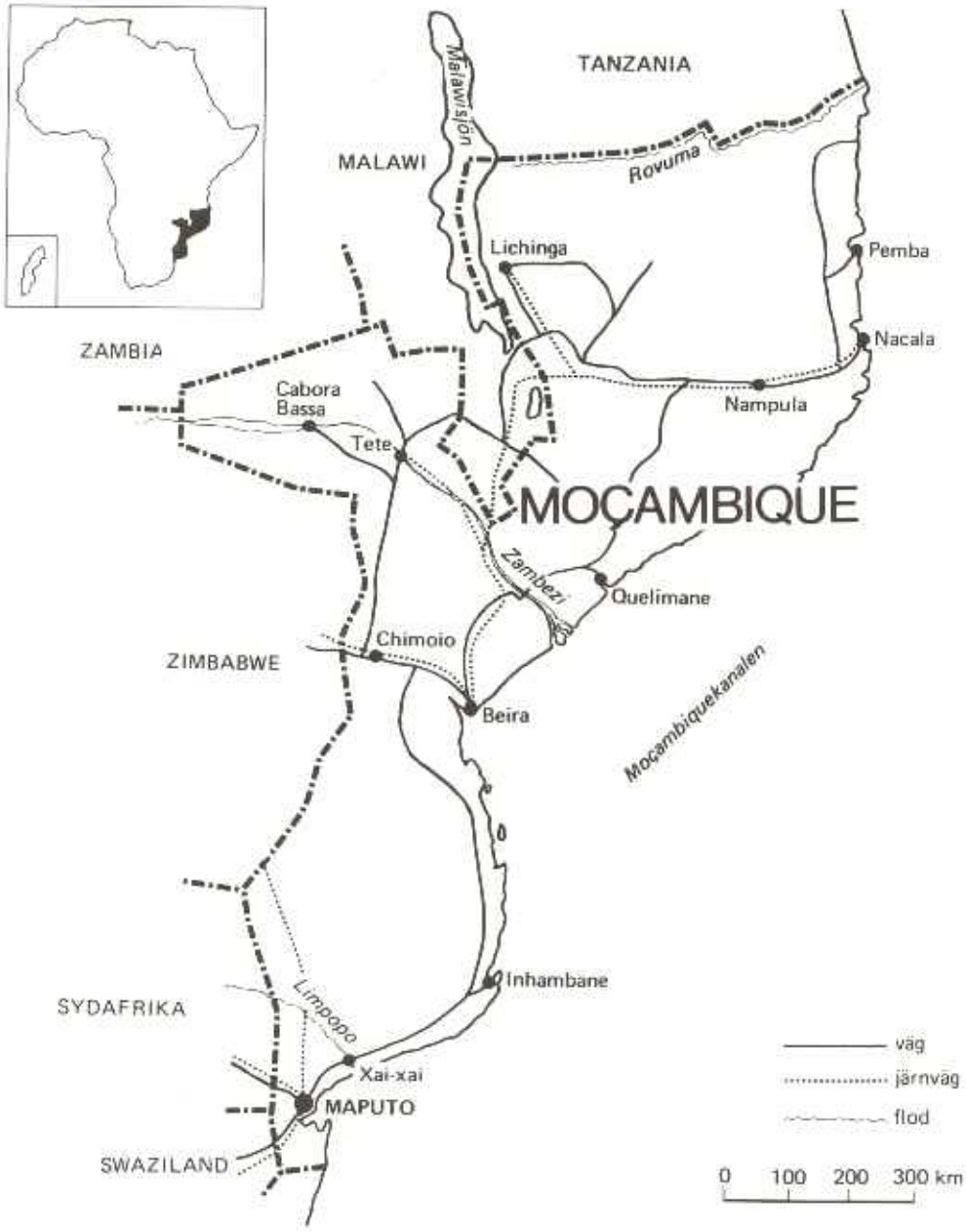
	Export (1983)	Import (1982)
USA	14	2
Spanien	13	—
Östtyskland	10	9
Japan	6	3
Portugal	6	6
Storbritannien	4	2
Nederländerna	3	1

Skuldtjänstkvot: 22 % (1979)

Offentligt nettobistånd/person

Totalt (exkl östländer)	55 kr (1979)
Sverige	19,60 kr (1983/84)




TANZANIA
MALAWI
Malawisjön
Rovuma
Lichinga
Pemba
Nacala
ZAMBIA
Cabora Bassa
Tete
Nampula
MOÇAMBIQUE
Zambezi
Quelimane
Chimoio
ZIMBABWE
Beira
Moçambiquekanalen
Inhambane
SYDAFRIKA
Limpopo
Xai-xai
MAPUTO
SWAZILAND
väg
järnväg
flod
0 100 200 300 km

Kortfattad översikt över de granskade fall som berör Mocambique

Bartling

Behov av en konsult bedömdes av SIDA uppstå sedan Mocambique 1983 begärt att inom importstödet få ta i anspråk 33 mkr för inköp av handredskap för jordbruksändamål från Kina. SIDA/ INKÖP ville undersöka om de kinesiska priserna var konkurrenskraftiga. Mocambique ansåg sig inte ha behov av någon konsult i det skedet. Det är tänkbart att ett motiv för SIDA att handla upp en konsult var att undersöka om inte svenska leverantörer kunde få en del av beställningen. Enl konsulten var detta en viktig del av uppdraget även om det inte framgick av uppdragsbeskrivningen. Detta behov kan i den mån det existerade således ha identifierats av svenska företag.

Mocambique synes ej fått tillfälle godkänna uppdragsbeskrivningen eller valet av konsult. Det var ju "SIDAs" konsult.

Bartling hade gjort en studie av Guinea-Bissaus upphandlingssystem för INKÖP under 1983 samt vissa andra utredningar i upphandlingsfrågor. Troligen valde SIDA konsulten genom direktupphandling. Det är inte känt om SIDA jämfört olika konsultföretag innan Bartling valdes. Uppdraget utfördes självständigt utan mycket deltagande av BK eller SIDA-S. Arbetet slutfördes på drygt en vecka.

Resultatet blev en rapport daterad 1983-08-06 som gav vid handen att det pris som det kinesiska företaget offererat låg för högt (20-30 %) och att inget svenskt företag kunde anses vara konkurrenskraftigt, ens med de alltför höga kinesiska priserna. Mocambique lyckades med stöd av rapporten förhandla ned priserna från Kina med ca 30 %.

Bk har sedan använt Bartlings arbetsresultat som argument för att inte tillåta Mocambique att köpa hela den mängd handredskap som Mocambique begärt.

Uppdraget kostade ca 30 000 kr.

Orgut AB

Mocambiques ministerium för bostads- och husbyggnation identifierade 1979 behovet av en ekonomisk förstudie av en fabriksenhet för tillverkning av möbler och förfabricerade hus. Detta skedde på rekommendation av en annan konsult som studerat förutsättningarna för skogsindustrier i Mocambique. Inom ramen för ett större skogsindustriprojekt önskade Mocambique således att SIDA anskaffade en konsult för att studera möjligheterna att sätta uppe en enhet för hus- och möbeltillverkning.

SIDA synes ha deltagit aktivt i behovsidentifieringen och förberedelserna till studien.

Orgut upphandlades genom förhandlingsupphandling med anbudsinfordran till fyra företag. Tre av dessa lämnade anbud. SIDA valde Orgut och skrev kontrakt 1980-03-19.

Konsulten genomförde studien självständigt men i nära samarbete med det i Mocambique ansvariga ministeriet. En stor del av materialet för studien erhölls från den övergripande studie som konsultföretaget Jaakko Pöyry Consulting Oy utfört tidigare.

Rapport avlämnades i juni 1980 till ansvariga myndigheter i Mocambique och till SIDA.

Enligt vad RRV erfarit uppfyllde arbetsresultatet kraven och hänsyn togs i Mocambique till konsultens rekommendationer vid etableringen av fabriksenheten.

Uppdraget kostade ca 130 000 kr.

Rejlers Ingenjörsbyrå AB

Behovsidentifiering gjordes ursprungligen av VIAK i en nationell transportstudie och aktualiserades senare av Mocambiques luftfartsmyndighet, sedan belysningen på vissa flygplatser i landet helt kollapsat. SIDA accepterade omedelbart Mocambiques behovsanalys, trots att de ursprungliga utbyggnadsplanerna var långt mer avancerade än vad som krävs internationellt.

Uppdragets omfattning var oklar under de preliminära kontakterna med konsulten. Konsulten fick, efter ett rekognoceringsuppdrag, som bekostades av företaget självt, komma med förslag till hur uppdraget skulle utformas. Konsulten såg i första hand de tekniska problem som var förknippade med konsultens fackområde. Förstudien utmynnade i förslag från konsulten om ett "crash programme" och ett mera långsiktigt förbättringsprogram. Mocambique och SIDA accepterade konsultens förslag. SIDA gjorde ingen "egen" förstudie eller någon utredning med hjälp av annan konsult. De problem som var förknippade med byggnadsarbetena förutsågs inte i uppdragsbeskrivningen.

Upphandlingen av konsulten skedde genom förfrågan till luftfartsverket i Sverige, som hänvisade till Rejlers. SIDAs industribyrå inledde förhandlingar med Rejlers utan att kontakta andra företag. Förhandlingarna gällde först förstudien. Dessa såväl som de efterföljande förhandlingarna om huvuduppdrag synes ha varit långdragna. Rejlers skulle enligt uppdragsbeskrivningen ansvara för upphandling av viss utrustning till flygplatsupprustningen. Trots detta undersökte inte SIDA vilken kompetens företaget hade på upphandlingssidan. Rejlers hade visserligen varit rådgivare till luftfartsverket i upphandlingsfrågor, men aldrig haft eget ansvar för några affärer. Rejlers hade vid den tidpunkten mycket begränsad erfarenhet från arbete i andra länder än Sverige.

Uppdragets utförande tog avsevärt längre tid än beräknat. Några av orsakerna till detta är:

- Praktiska problem i form av lokalbrist, bränslebrist, transportrestriktioner, entreprenörbrist och brist på tjänstemän och tekniker som skulle läras upp

- Bk hade inte förberett ankomst och introduktion av personalen tillräckligt

- Konsultens personal var dåligt förberedda på landets förhållanden och fick vissa samarbetssvårigheter

- Oklarhet rådde i fråga om ansvaret för finansieringen av den utrustning som skulle användas i förbättringsarbetena.

På grund av förseningarna i de arbeten som Rejlers skulle leda respektive övervaka nödgades parterna förlänga kontraktet från 1980-04-29 två gånger: 82-09-08 och 84-05-?? (odaterat kontrakt). Det andra kontraktet var giltigt till den 31 december 1983. Under tiden januari - maj 1984 pågick konsultens uppdrag utan giltigt kontrakt. Konsulten betalades enligt det tidigare kontraktets regler.

Uppdraget, inklusive utrustning, beräknas kosta ca 7 milj kr.

Linjeflyg AB

Behovsidentifieringen gjordes omkring 1978 dels av VIAK genom en nationell transportstudie, dels av det mocambikiska flygbolaget, dåvarande DETA, dels av Linjeflygs representanter under ett förberedelsebesök på SIDAs/Mocambiques bekostnad. Att konstatera att DETA hade behov av stöd torde inte ha varit något större problem. Flygbolaget hade drabbats av kraftig personalavgång och helt nya trafikförhållanden efter självständigheten. Svårigheten låg snarare i att avgränsa det problemområde som kunde behandlas med hjälp av sådan utländsk expertis som Sverige kunde erbjuda. Materialet tyder på att det var Linjeflyg som med sin och SAS:s kompetens som underlag föreslog och i praktiken avgjorde vad som var lämpligt att innefatta i en eventuell konsultinsats. SIDAs medverkan tycks ha inskränkt sig till frågor om ersättning, tidplaner och kontraktsformer. Behovsidentifieringen komplicerades av att DETA ombildades till Linhas Aereas de Mocambique, LAM, och fick en helt ny företagsledning under det att behovsidentifieringen pågick. SIDA kontaktade i ett senare skede en annan konsult för att verifiera och granska Linjeflygs och DETAs/LAMs bedömningar av behoven och uppdragets utformning.

Upphandlingen av Linjeflyg skedde utan konkurrens. Linjeflyg lämnade ett anbud som underlag för förhandlingarna. Uppdraget växte fram i takt med Linjeflygs förstudier. Förhandlingarna blev beroende av dessa.

I samband med uppdragets genomförande konstaterade konsultens personal tillsammans med LAMs ledning på ett tidigt stadium att uppdragsbeskrivningen var orealistisk i fråga om direkta produktionsförbättringar. Man konstaterade att större ansträngningar borde läggas på utbildning och fortbildning av LAMs personal och mindre på administrativa och tekniska förändringar. I efterhand kan det alltså sägas att behovsidentifieringen var ofullständig eller kanske rent av missvisande. Det kan emellertid också sägas att tekniskt bistånd på ett sådant organisatoriskt komplicerat område som flygbolagsadministration kräver en tids arbete i organisationen för att åstadkomma en relevant behovsidentifiering. Konsulten fick alltså under uppdragets genomförande göra den slutliga (och egentliga) behovsidentifieringen. En ny uppdragsbeskrivning utarbetades därefter och godkändes. En orsak till att denna metod att identifiera behov fungerat torde bl a vara konsultens vilja att förändra uppdraget samt LAMs lednings flexibilitet och samarbetsvilja. SIDA bidrog till uppdragets anpassning genom att ta initiativ till och finansiera två studier av kontrollkonsult.

Linjeflygs engagemang beräknas ha kostat ca 15,6 milj kr.

SwedPower

SwedPower fick under 1979 i uppdrag av SIDA, efter begäran från Mocambique, att genomföra en teknisk och ekonomisk studie av en högspänningslinje från kraftverket Cabora Bassa i nordväst till landets nordöstra delar. Kontraktsparter var SIDA och konsulten. På basis av SwedPowers och vissa andra konsulters utredningar identifierade Mocambiques kraftbolag, Electricidade de Mocambique, EDM, och regeringen behovet av kraftledningen och därmed förknippade konsulttjänster.

Behovet av kraftledningen hade sin grund dels i de ökande kostnaderna för den oljebaserade elkraften, dels i en önskan att industrialisera de nordöstra delarna av landet. Behovet av en anläggnings- och kontrollkonsult torde ha insetts relativt sent under förhandlingarna med det entreprenadkonsortium som senare fick kontraktet, Ahlstom & Co.

Under tidspress handlades SwedPower upp igen av SIDA i maj 1980. Denna gång var dock EDM och SwedPower kontraktsparter. SIDAs identifiering av lämpligt konsultföretag skedde första gången (1979) genom förfrågan hos Vattenfall som hänvisade till sitt myndighetsbolag SwedPower. Andra gången (1980) skedde ingen ytterligare identifiering eftersom Mocambique begärt att få just SwedPower.

SwedPowers uppdrag var klart produktionsinriktat: det gällde att utföra design och att utöva kontroll på entreprenören för kraftledningsbygget från Cabora Bassa för den s k centralnordliga linjen. Rätt snart visade det sig emellertid att den utbildning som EDM, med portugisiskt bistånd, gav sina anställda inte skulle vara adekvat varken för att sköta och underhålla anläggningarna eller för att delta i de kurser som SwedPower skulle hålla. SwedPower tog då tillsammans med EDM och SIDA-Bk initiativ till en ny utbildning i SwedPowers regi. Denna kurs gjordes till ett särskilt uppdrag där SwedPower har hela ansvaret för kursernas genomförande. Denna utbildning bedrivs nu i forcerat tempo för att få fram den första kullen tekniker i tid till öppnandet av den nya kraftlinjen. Behovet av denna nödlösning beror delvis på brister i behovsidentifieringen på mocambikisk och svensk sida.

Kontakterna mellan konsulten, EDM och Bk synes ha fungerat väl under genomförandefasen.

Uppdraget beräknas komma att kosta ca 38 milj kr.

Swederail Consulting AB

Behovet av förstärkning och elektrifiering av järnvägsnätet i södra Mocambique identifierades av Southern Africa Transport and Communications Commission (SATCC) i början av 80-talet. Mocambiques järnvägsbolag har också deltagit aktivt i behovsidentifieringen. Inom SATCC har ett danskt och ett svenskt konsultföretag i tur och ordning löpande assisterat SATCCs personal med problem- och projektidentifiering. F n har SWECO detta uppdrag.

Upphandlingen för huvuduppdraget skedde genom förhandlingsupphandling med anbudsinfordran till följande företag: Allmänna Ingenjörsbyrån (AIB), Vattenbyggnadsbyrån (VBB), VIAK, Scandiaconsult, Swederail. Anbud inkom endast från Swederail. Härvid bör uppmärksammas dels att anbudstiden endast var tre veckor och inföll under jul- och nyårshelgerna, dels att tre av de fem inbjudna företagen är delägare antingen i kontrollkonsulten SWECO eller i Swederail. Utsikterna att få in fler än två anbud var således små. Förutsättningarna för de företag som ej fått del av de bakgrundsinformationer, att lämna ett realistiskt anbud måste bedömas som minimala med tanke på helgdagar m m.

Upphandlingen av Swederail skedde parallellt med diskussioner mellan SIDA och Swederails VD om ett förhandlingsuppdrag för Mocambiques räkning. Detta uppdrag som gällde förhandlingar med Zimbabwes järnvägsbolag gjorde att Swederail var något insatt i järnvägsförhållandena i Mocambique redan innan anbudsunderlaget avseende huvuduppdraget mottogs.

Mottagarens (SATCCs) representanter ansåg inte att Swederails förstudie uppfyllde kraven som kan ställas på en sådan. Bl a ansåg man att Swederails personal hade haft alltför förutbestämda uppfattningar om vilka lösningar som skulle tillämpas på de aktuella linjerna.

SIDA har hos Swederails ledning klagat på kvaliteten i de rapporter Swederail utarbetat avseende Mocambique och Botswana, vilket synes ha mött en stark reaktion från Swederails och SJs sida. SIDA har beviljat extra medel för att bekosta ett seminarium i Maputo angående Swederails mocambiquerapport. Syftet var att man genom seminariet skulle lösa sådana problem som berott på missförstånd eller bristande språkförståelse. Enligt uppgifter från SIDA och Swederail har detta seminarium, tillsammans med Swederails kompletteringar, undanröjt missförstånden mellan konsult och klient. Båda parter ansåg sig efter seminariet nöjda med konsultuppdragets genomförande.

Uppdraget beräknades kosta 3,5 milj kr.

Swedind AB

Behovet av en småindustrikonsult uppstod i fråga om Mocambique så snart man började diskutera svenskt stöd till småindustrisektorn 1982. När Sverige och Mocambique senare tecknade avtal om s k systerindustrisamarbete utgjorde konsultinsatser en integrerad del av detta samarbete. Behovet identifierades således av SIDA som ett led i samarbete på småindustriområdet med flera länder. Någon specifik behovsidentifiering för Mocambique torde inte ha skett.

Upphandlingen av Swedind skedde som en förlängning av ett långsiktigt samarbete och anlitande av Stockholms läns utvecklingsfond och då särskilt en tjänsteman där. Denne hade under 1983 bildat och övergått till Swedind. SIDA har därför i samförstånd med U-fonden också övergått till att anlita Swedind. Något formellt upphandlingsförfarande synes ej ha föregått kontraktsskrivandet med Swedind. Ett annat företag tillfrågades men kunde enligt egen uppgift ej ta uppdraget i Mocambique p g a kapacitetsbrist. Mocambikiska myndigheter har inte haft något inflytande över valet av Swedind trots att Swedind av SIDA betraktas som Mocambiques industriministeriums "förtrogna part i Sverige" och representerar detta ministerium i förhandlingar med svenska företag.

Swedinds roll har i Mocambique varit att förmedla kontakter mellan vissa utvalda mocambikiska företag och lämpliga svenska "systerföretag". Swedind har medverkat i problemanalyser i Mocambique och urval av lämpliga svenska partners. Det senare har de facto inneburit en form av upphandling. Svenska företag har ställt sitt kunnande till förfogande samt i vissa fall levererat utrustning. Swedind medverkar således i upphandling av kunnande och i vissa fall av upphandlingskompetens. Ett mocambikiskt företag - Electromoc - är enligt egen uppgift inte nöjd med Swedinds urval av systerföretag - BEVI. Man ansåg inom Electromoc att Swedind tagit in för få "anbud" och aldrig erbjöd Electromoc något egentligt alternativ.

Swedind medverkar också i förhandlingarna mellan det mocambikiska och det svenska företaget. Enligt uppgift sökte Swedind tillvarata i första hand de mocambikiska intressena, men det mocambikiska företaget saknar styrinstrument till Swedind, eftersom det är SIDA och inte Mocambique som har kontrakt med Swedind.

Uppdraget beräknas kosta ca 700 000 kr per år och pågå minst två år.

Thomesto Oy

Uppdraget gick ut på att dels göra en skogsinventering i Mocambique, dels administrera en personalbiståndsinsats med syfte att stärka den organisation, MADEMO, som 1979 hade fått ansvaret för rehabilitering av skogsindustrier i provinserna Sofala och Manica. Rehabiliteringen av skogsindustrier i dessa provinser utgjorde ett delprojekt inom det nordiska landsbygdsutvecklingsprogrammet MONAP. SIDA hade av de nordiska ländernas regeringar utsetts till projektadministrerande myndighet för de övriga nordiska biståndsmyndigheterna.

Behovsidentifieringen gjordes i den skogsindustriinventering som konsultföretaget Jaakko Pöyry utfört några år tidigare samt av de mocambikiska berörda företagen och myndigheterna.

Mocambique bad SIDA handla upp ett lämpligt företag för de aktuella rehabiliteringsprojekten avseende skogsindustrier. SIDA begärde in anbud från 3 st företag 1980-03-06 och överlät samtidigt åt de övriga nordiska biståndsmyndigheterna att begära in anbud i respektive land. Anbud kom in från ORGUT/Swedforest, Thomesto/Silviconsult, Interforest AB och Södra Skogsägarna.

Av SIDAs anbudsutvärdering, 1980-05-29, framgick indirekt att SIDA förordade att ORGUT/Swedforest skulle få uppdraget. Anbudsutvärderingen är emellertid inte uttömmande. Den ger ingen överblick över de viktigaste kraven på och egenskaperna hos det upphandlade konsultföretaget. Delvis torde detta bero på

att uppdragsbeskrivningen var alltför vag för att tillåta en sådan analys. Utvärderingen ger inte heller någon förklaring till varför en anbudsgivare, Interforest AB, inte behandlas i utvärderingspromemorian. Promemorian utmynnar inte i någon konkret rekommendation till Mocambiques myndigheter om vilket företag som borde väljas.

Förhandlingar fördes i Maputo 12-14 maj 1980 mellan den ansvariga organisationen MADEMO och två av anbudsgivarna, ORGUT och Thomesto, vilka på SIDAs bekostnad skickat delegationer till landet för närmare diskussioner om uppdraget samt kontraktsförhandlingar. Redovisning saknas för hur och på vilka grunder det slutliga valet av Thomesto gjordes.

Kontrakt slöts 1980-08-20 mellan MADEMO och Thomesto Oy. SIDA och Mocambiques jordbruksministerium godkände skriftligen kontraktet och bekräftade att det skulle ingå i det andra MONAP-avtalet. SIDAs och jordbruksministeriets roller vid förhandlingarna är för RRV oklara.

Genomförandet präglades enligt SIDA av stora missförstånd och ömsesidiga brott mot kontraktets innehåll. Bl a kunde Thomesto inte skicka ut alla de experter som erbjudits i anbudet.

Uppdraget avslutades för Thomestos del 1981 och ersattes av ett nytt uppdrag till ett konsortium bestående av Silviconsult Ltd och Thomesto Oy med det förra som huvudansvarig konsult.

Thomestos uppdrag kostnadsberäknades i kontraktet 1980 till 2,7 miljoner US dollar.

Förteckning över de granskade fallen av utnyttjande av extern expertis

Namn på expertis-organisation	Typ av uppdrag (och projekt)	Ungefärligt belopp	Upphandlingsform	Upphandlingsansvarig organisation	Mottagande organisation
Bangladesh					
Bangladesh Consultants Ltd	Byggnadskontroll vid yrkesskola (Bogra)	35 kkr*	Direktupphandling	Bk-Dhaka	Bk-Dhaka
Celpap AB	Teknisk konsult för renovering av pappersbruk (Karnaphuli)	54 Mkr	Förhandlingsupphandling (ett anbud)	SIDA och BCIC	BCIC (Ban)
Feldman	Kartläggning av hälso- och familjeplanering på landsbygden	95 kkr	Direktupphandling	Bk-Dhaka och SIDA	SIDA
Fiskeristyrelsen	Utredning om motorisering av fiskebåtar	76 kkr	Avrop	SIDA	SIDA
Gränges International Mining	Kontroll av pappersbruksrenovering (Karnaphuli)	86 kkr	Förhandlingsupphandling (fyra anbud)	SIDA	SIDA
Myrenbergs Arkitektkontor AB	"Slut"besiktning av skolbygge (Bogra)	55 kkr	Direktupphandling	SIDA	SIDA
Sir MacDonald & Partners Ltd I	Planering av landsbygdsprojekt (IRWP)	10 Mkr	Förhandlingsupphandling (tre anbud)	Bk-Dhaka och SIDA	SIDA NORAD DANIDA
Sir MacDonald & Partners Ltd II	Projektdrift, planering och personaladm (IRWP)	10 Mkr	Direkt- alt förhandlingsupphandling (ett anbud)	SIDA	BAN (SIDA)
Swedforest Consulting AB	Planering och drift av fyra skogsprojekt i Chittagong Hill Tracts	20 Mkr	Förhandlingsupphandling (två anbud)	SIDA	Ban

* kkr = 100 000 kr

Namn på expertis-organisation	Typ av uppdrag (och projekt)	Ungefärligt belopp	Upphandlingsform	Upphandlingsansvarig organisation	Mottagande organisation
Mocambique					
Bartling	Utredning om upphandlingsärenden (importstöd)	30 kkr	Avrop	SIDA	SIDA och indirekt Mocambique (Moc)
Organisationsutveckling AB Orgut	Förstudie avseende spånskivefabrik (Manica)	130 kkr	Förhandlingsupphandling (tre anbud)	SIDA	Moc
Linjeflyg AB	Rehabilitering av flygbolag inkl utbildning av personal	15,6 Mkr	Förhandlingsupphandling (ett anbud)	SIDA	LAM (Moc)
Swederail Consulting AB	Utredning om rehabilitering och elektrifiering av järnvägar	ca 40 Mkr	Förhandlingsupphandling (ett anbud)	SIDA	SATCC (Moc/Swa)
Swedpower	Förinvesteringsstudie, projektering och anläggningskontroll, utbildning (Cabora Bassa kraftledning)	38 Mkr	Förhandlingsupphandling (ett anbud)	SIDA	EDM (Moc)
Swedind	Rådgivning och upphandling av svenska företag för industrisamarbete	700 kkr	Direktupphandling	SIDA	Moc (Capricom)
Thomesto OY	Skogsundersökn, projektadministration, upphandling (Monap, FO-6)	16 Mkr	Förhandlingsupphandling (tre anbud)	SIDA och MADEMO	MADEMO (Moc)

32 Sisra

Bilaga 8

Förkortningar och begrepp

AF	Anslagsframställning
Bancons	Bangladesh Consultants Ltd
BCIC	Bangladesh Chemical Industries Corporation
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt samarbete
bk	biståndskontor
BMR	Balancing, Moderization and Rehabilitation Project vid Karnaphuli pappersbruk (KPM)
GIM	Gränges International Mining
IRWP	Intensive Rural Works Programme
SATCC	Southern Africa Transport and Communications Commission
SIDA-S	SIDA i Stockholm
SMP	Sir MacDonald & Partners Ltd
Swedfund	Fonden för industriellt samarbete med u-länderna

- - - - - - - - - - -

anskaffningsprocessen	hela förfarandet från behovsidentifiering, upphandling, styrning och kontroll samt uppföljning och dokumentation
extern expertis/ expertisorganisation	företag, myndigheter, institutioner och enskilda rådgivare som på uppdragsbasis fullgör uppgifter åt SIDA och/eller mottagarländer
närkonsult	långtidskontrakterade rådgivande konsulter
UF	upphandlingsförordningen SFS 1973:600, ändrad och omtryckt 1980:850, därefter ändrad 1983:38 och 846