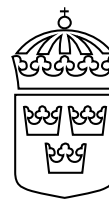


Regeringens skrivelse

2017/18:219



Riksrevisionens rapport om Sida-finansierad
myndighetssamverkan

Skr.
2017/18:219

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 29 mars 2018

Stefan Löfvén

Isabella Lövin
(Utrikesdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om den av Sida finansierade tjänsteexport som svenska myndigheter utför i form av myndighetssamverkan har bidragit till att skapa förutsättningar för biståndseffektivitet vad gäller ägarskap och samordning samt verksamhetens regelefterlevnad i fråga om prissättning och upphandling.

Granskningen har redovisats i rapporten Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet (RiR 2017:36).

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens granskning samt vilka åtgärder som vidtagits eller planeras med anledning av Riksrevisionens förbättringsförslag i granskningsrapporten.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
2.1	Riksrevisionens bedömning	5
2.2	Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten.....	8
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens bedömning och förslag till förbättring av verksamheten	9
3.1	Bakgrund om hur det svenska biståndet styrs	9
3.2	Bedömning av Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten.....	10
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten	12
4.1	Regeringens åtgärder	12
4.2	Sidas kommentarer och förslag till åtgärder med anledning av Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten.....	13
Bilaga	Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet? RIR 2017:36	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 2018.....	85

Riksrevisionen har granskat om den av Sida finansierade tjänsteexport som svenska myndigheter utför i form av myndighetssamverkan har bidragit till att skapa förutsättningar för biståndseffektivitet vad gäller ägarskap och samordning samt verksamhetens regelefterlevnad i fråga om prissättning och upphandling.

Granskningen har redovisats i rapporten Sida-finansierad myndighetssamverkan – goda förutsättningar för biståndseffektivitet (RiR 2017:36), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade granskningsrapporten till regeringen den 27 december 2017 för besvarande senast den 26 april 2018.

Granskningsrapporten och dess förbättringsförslag berör regeringen, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Näringsdepartementet samt Miljö- och energidepartementet) samt Sida och berörda sakmyndigheter. Sida har getts möjlighet att yttra sig inför regeringens skrivelse.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Svenska statliga myndigheter spelar en viktig roll i genomförandet av Sveriges internationella utvecklingsamarbete. Genom att dela med sig av sin sakkunskap och sina erfarenheter från statlig verksamhet ska svenska offentliga aktörer bidra till att stärka den institutionella kapaciteten i partnerländers statsförvaltning. Riksrevisionen noterar att tjänsteexport i form av myndighetssamverkan har varit en del av svenskt internationellt bistånd sedan början av 1980-talet, då stöd till offentlig förvaltning blev ett prioriterat område och samarbete mellan svenska sakmyndigheter och deras motsvarigheter i partnerländerna uppmuntrades. Flera sakmyndigheter har således deltagit i av Sida finansierad myndighetssamverkan under en längre tid. Efter att tidigare granskningar och utvärderingar (2009–2011) påvisat brister på detta område har riksdag och regering genomfört en rad förändringar och förtydliganden i regelverket kring myndighetssamverkan, bl.a. i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175) samt i en av regeringen beslutad vägledning från 2011 kallad Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport. Trots vägledningens förtydliganden av hur den svenska tjänsteexporten ska bedrivas visade en uppföljningsenkät som Riksrevisionen genomförde 2015 att flera av de brister som tidigare konstaterats kvarstod. Riksrevisionen valde därför att inleda föreliggande granskning. En ytterligare faktor som gör denna granskning angelägen är att Sida har uttryckt en ambition bl. a i myndighetens budgetunderlag för 2018–2020 att fortsätta satsa på myndighetssamverkan och andra insatser som stärker partnerländernas institutioner och offentliga förvaltning.

Under den granskade periodens (2013–2015) sista år 2015 finansierade Sida myndighetssamverkan genom 27 svenska sakmyndigheter till en kostnad av sammanlagt 557 miljoner kronor. Det motsvarar ca 3 procent

av det bistånd som förmedlades via Sida 2015. Insatserna är av strategisk betydelse eftersom stärkt kapacitet i partnerländernas förvaltning är viktig för att ländernas utveckling ska vara effektiv och hållbar.

Riksrevisionens syfte med granskningen har varit att undersöka tjänsteexport i form av delar av den myndighetssamverkan utförd av statliga myndigheter som Sida finansierar till 100 procent, med fokus på förutsättningar för biståndseffektivitet (specifikt ägarskap och givarsamordning) samt myndigheternas regelefterlevnad i fråga om prissättning och upphandling av utförare. Granskningen avser utöver Sida nio svenska statliga myndigheter och deras myndighetssamverkan i tre länder: Georgien, Kenya och Serbien, under tidsperioden 2013–2015. Riksrevisionens bedömning bygger på regelverk och styrdokument beslutade av riksdag och regering.

Granskningen har behandlat följande revisionsfrågor:

Har Sida och sakmyndigheterna i beredning och planering av insatser skapat förutsättningar för att partnermyndigheterna ska ha ägarskap över insatserna?

- Gjorde Sida en bedömning av huruvida insatserna låg i linje med partnerlandets egna prioriteringar och utvecklingsplaner?
- Gjorde Sida och sakmyndigheten bedömningar av huruvida insatserna låg i linje med partnermyndighetens agenda?
- Tog partnermyndigheten och/eller regeringen i partnerlandet initiativ till, och satte agendan för, samarbetet?

Har Sida och sakmyndigheterna skapat förutsättningar för att insatserna ska kunna samordnas med andra givare och sakmyndigheter?

- Har sakmyndigheterna identifierat övriga givare som arbetar inom samma område och samordnat sitt arbete med dessa?
- Har Sida bistått sakmyndigheterna i deras samordning med andra givare i partnerlandet?
- Har sakmyndigheterna samordnat sitt arbete med andra sakmyndigheter som verkar i samma partnerland?
- Har Sida skapat plattformar där sakmyndigheterna kan samordna sitt arbete med varandra?

Har prissättningen av insatserna skett i enlighet med gällande regelverk?

- Ligger sakmyndigheternas timpriser på den nivå som krävs för att nå det ekonomiska målet om full kostnadstäckning?
- Har sakmyndigheterna samrått med ESV och Sida i den utsträckning de är ålagda att göra?
- Har budgetlagens krav på god hushållning beaktats i prissättningen?

Gjorde Sida valet av sakmyndigheter som utförare av insatser i enlighet med gällande regelverk?

- Efterfrågade partnermyndigheten eller regeringen i partnerlandet specifikt ett samarbete med en svensk statlig aktör?
- Har Sida gjort och dokumenterat en bedömning av sakmyndighetens unika kompetens?

2.1 Riksrevisionens bedömning

1. Har Sida och sakmyndigheterna i beredning och planering av insatser skapat förutsättningar för att partnermyndigheterna ska ha ägarskap över insatserna?

Riksrevisionens utgångspunkt när det gäller ägarskap inom ramen för Sida-finansierad myndighetssamverkan är att insatserna ska vara efterfrågestyrda och att svenska myndigheter i sina samarbeten med partnerländernas myndigheter ska utgå från partnermyndighetens agenda.

Riksrevisionen anser att Sida och sakmyndigheterna har skapat förutsättningar för att partnermyndigheterna ska kunna ha ägarskap över insatserna. Granskningen visar att Sida gjort bedömningen att samtliga insatser har legat i linje med partnerlandets prioriteringar och utvecklingsstrategier, och att alla insatser utom en har initierats efter förfrågan från partnermyndigheterna. Riksrevisionen anser därmed att Sida och sakmyndigheterna har tillsett att insatserna är efterfrågestyrda, vilket är en förutsättning för ägarskap hos partnermyndigheten. Riksrevisionen menar dock att även om ett samarbete ligger i linje med den agenda som regeringen i partnerlandet har, så skulle Sida och sakmyndigheterna kunna göra mer för att säkerställa att partnermyndigheten också får möjlighet att sätta agendan för samarbetet, att dess planer och behov styr hur insatserna genomförs. Riksrevisionen finner dock att i de samarbeten där myndighetssamverkan har pågått under en längre tid förefaller sakmyndigheterna i regel vara bättre på att följa partnermyndigheternas agendor. Sammantaget anser Riksrevisionen att Sida bör ställa tydligare krav på sakmyndigheterna när det gäller att följa partnermyndighetens agenda. Dessa krav, och hur de uppfylls, bör också framgå i Sidas beslutsunderlag.

2. Har Sida och sakmyndigheterna skapat förutsättningar för att insatserna ska kunna samordnas med andra givare och sakmyndigheter?

De kontextuella förutsättningarna för att samarbetspartnern ska kunna ta ansvar för givarkoordinering varierar mellan partnerländerna i Riksrevisionens granskning. Utifrån det granskade materialet finner Riksrevisionen dock att sakmyndigheterna har skapat förutsättningar för samordning mellan sakmyndigheterna och andra givare i partnerländerna. Sida har underlättat samordningen genom att bistå sakmyndigheterna i arbetet med att identifiera andra givare och aktörer i partnerländerna. Givarsamordningen förefaller framför allt ha handlat om att undvika överlappningar. Detta medför att möjliga synergieffekter kan ha förbisettts och att det därför kan finnas potential att öka effektiviteten i

myndighetssamverkan genom förbättrad givarsamordning. När det gäller samordningen sakmyndigheterna emellan så förefaller det på huvudkontorsnivå ha skett genom sakmyndigheternas nätverk och de mötestillfällena som Sida har anordnat. När det gäller sakmyndigheternas samordning med varandra i partnerländerna finns det dock förbättringsmöjligheter. Den samordning som har förekommit i partnerländerna har varit med andra sakmyndigheter inom samma sektor.

En bredare samordning mellan sakmyndigheter skulle enligt Riksrevisionen kunna leda till att myndigheterna kan dra nytta av varandras erfarenheter av att ha arbetat med statsförvaltningen i ett visst land. Sakmyndigheterna skulle exempelvis också kunna anordna gemensamma utbildningar och dra nytta av samma administrativa system. Då det framför allt är Sida och sakmyndigheterna som har tillfrågats i granskningen, så gör inte Riksrevisionen någon bedömning av hur sakmyndigheterna har samordnat sitt arbete med andra givare och med varandra. Riksrevisionens samlade bedömning handlar i stället om de förutsättningar som Sida och sakmyndigheterna har skapat för samordning.

3. Har prissättningen av insatserna skett i enlighet med gällande regelverk?

Riksrevisionen har granskat prissättningsprocessen med utgångspunkt i budgetlagens och myndighetsförordningens krav på att statlig verksamhet ska karakteriseras av god hushållning vilket enligt förarbetena till lagen om statsbudget definieras som att onödiga utgifter ska undvikas och verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet. Riksrevisionen menar att sakmyndigheterna har ansvar för att timpriserna utöver kraven om full kostnadstäckning även ska leva upp till budgetlagens krav om god hushållning. Sida har därtill ett ansvar för att iaktta god hushållning i sin verksamhet, i det här fallet finansiering av tjänsteexport. Riksrevisionen menar med detta att Sida behöver tillse att prissättningen av de insatser man finansierar uppfyller kraven på god hushållning och full kostnadstäckning.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning av sakmyndigheterna att dessa har redovisat de ekonomiska resultaten av sin tjänsteexport för den granskade perioden. Riksrevisionen bedömer att de har nått det ekonomiska målet om full kostnadstäckning. Det kan konstateras att det finns väsentliga variationer i de timpriser som sakmyndigheterna tar ut för sina insatser inom den Sida-finansierade myndighetssamverkan. Fyra av de nio granskade sakmyndigheterna redovisar att de har uppnått full kostnadstäckning med +/-0. Övriga fem sakmyndigheter har redovisat antingen ett underskott eller ett överskott. Riksrevisionen bedömer att samtliga sakmyndigheters redovisade underskott och överskott faller inom ramen för vad som kan anses rimligt, givet omsättningen och att myndigheterna förväntas nå full kostnadstäckning över en längre period. Granskningen visar att det kan finnas risk för att budgetlagens krav på god hushållning inte följs i sakmyndigheternas prissättning av de granskade insatserna. Även om sakmyndigheterna har nått målet om full kostnadstäckning, kvarstår det faktum att det finns stora variationer i timpriserna sakmyndigheterna emellan som inte fullt ut kan förklaras av

skillnader i lönekostnader. Skillnaderna kan emellertid vara välmotiverade och exempelvis bero på skillnader i overheadkostnader, men varken ESV eller Sida har i sina avstämningar med sakmyndigheterna granskat detta. Det ingår inte i ESV:s roll att granska timpriserna utifrån perspektivet om god hushållning utan ESV säkerställer endast att timpriserna är satta på en nivå där det ekonomiska målet om full kostnadstäckning kan nås. Sida har vid sin bedömning av timpriserna nöjt sig med att konstatera att timpriserna är avstämda med ESV. I detta avseende har inte Sida enligt Riksrevisionens mening säkerställt att kraven på god hushållning uppfylls utan har utgått ifrån att sakmyndigheterna har beaktat dessa krav när de fastställt sina timpriser.

Flera av de granskade sakmyndigheterna har i rapporten uppmärksammat frågan om prissättning och uppgett att de, trots avstämningarna med ESV, tycker att det är svårt att räkna fram ett korrekt timpris. Särskilt de sakmyndigheter som inte har så lång erfarenhet av biståndsverksamhet, eller som endast har genomfört ett fåtal insatser, har uppgett att det har varit svårt att sätta ett pris som motsvarar full kostnadstäckning. Representanter för Sida och flera sakmyndigheter har uppgett till Riksrevisionen att effektiviteten i såväl prisberäkning som annan administration skulle kunna öka om dessa uppgifter samlades hos en instans, i stället för att varje sakmyndighet ska ”uppfinna hjulet” och sköta administrationen var för sig.

4. Gjorde Sida valet av sakmyndigheter som utförare av insatser i enlighet med gällande regelverk?

Riksrevisionen har granskat huruvida partnermyndigheten eller regeringen i partnerlandet specifikt efterfrågat ett samarbete med en svensk statlig aktör samt om Sida har gjort och dokumenterat en bedömning av den svenska sakmyndighetens unika kompetens.

Granskningen visar att partnerlandets regering eller partnermyndigheten i de flesta fall specifikt har efterfrågat ett samarbete med en svensk statlig aktör. Riksrevisionen gör sammanfattningsvis bedömningen att de sakmyndigheterna därmed uppfyller kravet på unik kompetens.

Sidas val av sakmyndigheter har skett i enlighet med den vägledning som regeringen tagit fram för styrning av statlig tjänsteexport. Dock ska Sida även i de fall då samarbetspartnern specifikt har efterfrågat ett samarbete med en svensk statlig aktör göra en dokumenterad bedömning av sakmyndighetens unika kompetens i förhållande till den specifika insatsen. Detta har inte gjorts i flera av de granskade samarbetena.

Sammanfattande bedömning Riksrevisionens övergripande slutsats utifrån ovanstående frågeställningar är att granskningen visar att Sida och de svenska sakmyndigheterna har skapat relativt goda förutsättningar för biståndseffektivitet, samt att regelefterlevnaden överlag är god i de granskade insatserna utförda 2013–2015. Nio sakmyndigheter ingick i granskningen och totalt granskades 13 myndighetssamarbeten fördelade på 21 insatser. Riksrevisionen konstaterar att alla insatser uppnådde det ekonomiska målet om full kostnadstäckning. Det förekommer dock stora variationer i de timpriser som sakmyndigheterna har satt för sina respektive verksamheter. Det råder därmed en osäkerhet huruvida

sakmyndigheterna lever upp till regelverkets krav om god hushållning med statliga medel. Trots en grundläggande regelefterlevnad finns det dock aspekter av svensk myndighetssamverkan som kan förbättras.

Avslutningsvis konstaterar Riksrevisionen således att en stor del av den kritik som Sida har fått i tidigare granskningar och utvärderingar för sitt val av svenska sakmyndigheter som genomförare av biståndsinsatser inte längre kan sägas vara aktuell. Anledningen till det är att regeringen i samband med förslaget till nytt förvaltningspolitiskt mål i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt framförde att tjänsteexport endast ska bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet inom områden där myndigheten besitter en unik kompetens. Riksdagen godkände det nya målet för förvaltningspolitiken i juni 2010. I oktober samma år presenterade regeringen dokumentet Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport, 2011 där kravet på unik kompetens förtydligades. Det kan således konstateras att regeringens styrning av hur sakmyndigheternas unika kompetens ska bedömas har förändrats sedan tidigare undersökningar.

2.2 Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten

Förslag till förbättringar gällande Sidas verksamhet

1. Förutsättningar för ägarskap hos partnermyndigheten

Sammantaget anser Riksrevisionen att Sida bör ställa tydligare krav på sakmyndigheterna när det gäller att följa partnermyndighetens agenda, egna planer och behov som styr hur insatserna genomförs. Dessa krav, och hur de uppfylls, bör också framgå i Sidas beslutsunderlag.

Eftersom det framför allt är Sida och sakmyndigheterna som har tillfrågats i granskningen, så gör Riksrevisionen inte någon bedömning av hur den faktiska situationen när det gäller ägarskap har sett ut i de granskade insatserna. Riksrevisionens samlade bedömning handlar i stället enbart om huruvida Sida och sakmyndigheterna har skapat förutsättningar för ägarskap. Det bör också tilläggas att de kontextuella förutsättningarna i partnerlandet har varit och är avgörande för partnermyndighetens möjligheter för ägarskap.

2. Förutsättningar för samordning av sakmyndigheter och andra givare

Samordningen mellan svenska sakmyndigheter som är aktiva i ett specifikt partnerland kan stärkas. Samarbetspartnerns engagemang har varierat mellan de inblandade aktörerna, såväl på politisk nivå som på partnermyndighetsnivå. I de insatser där det funnits mindre engagemang på politisk nivå har det varit svårare för Sida och sakmyndigheterna att skapa förutsättningar för ägarskap. En bredare samordning mellan sakmyndigheter skulle kunna leda till att myndigheterna kan dra nytta av varandras erfarenheter av att ha arbetat med statsförvaltningen i ett visst land.

Sakmyndigheterna skulle exempelvis också kunna anordna gemensamma utbildningar och dra nytta av samma administrativa system. Då det framför allt är Sida och sakmyndigheterna som har tillfrågats i granskningen, så gör inte Riksrevisionen någon bedömning av hur sakmyndigheterna har samordnat sitt arbete med andra givare och med varandra. Riksrevisionens samlade bedömning handlar i stället om de förutsättningar som Sida och sakmyndigheterna har skapat för samordning.

3. Förutsättningar för korrekt prissättning

För att komma till rätta med vissa sakmyndigheters eventuella problematik kring prissättning för att uppnå full kostnadstäckning och en god hushållning vid bristande erfarenhet av att arbeta med internationellt utvecklingssamarbete skulle någon form av administrativt stöd kunna övervägas, t.ex. specifika riktlinjer för beräkning av overheadkostnader för Sida-finansierad tjänsteexport, vilket också skulle kunna förenkla sakmyndigheternas prissättning och göra den mer transparent.

Riksrevisionen har dock inga synpunkter på vilken aktör som skulle kunna komma i fråga för ett sådant stöduppdrag. Sida bör därför säkerställa att sådana bedömningar görs, och även ta i beaktande att tjänster inom sakmyndigheternas kärnkompetens och stödfunktioner kan finnas att tillgå på den öppna marknaden.

4. Dokumenterad bedömning vid val av sakmyndighet

Riksrevisionen föreslår att en förbättrad dokumentation av bedömningen av sakmyndighetens unika kompetens i förhållande till den specifika insatser sker inför beslut.

Sida bör därför säkerställa att sådana bedömningar görs, och då även ta i beaktande att tjänster inom sakmyndigheternas kärnkompetens och stödfunktioner kan finnas att tillgå på den öppna marknaden.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens bedömning och förslag till förbättring av verksamheten

3.1 Bakgrund om hur det svenska biståndet styrs

Det övergripande målet för svenskt internationellt bistånd såsom fastslaget av riksdagen är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck (prop. 2013/14:1 utg. omr.7, bet. 2013/14: UU2). Vidare angav regeringen inriktningen för det svenska biståndet i skrivelsen ”Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd” (2016/17:60) som presenterades i december 2016 och behandlades av riksdagen i april 2017. I policyramverket redogörs det för regeringens inriktning för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd. Sedan 2003 finns även en styrning av utvecklingssamarbetet genom ”Sveriges politik för global utveckling” (PGU). PGU beslutades av riksdagen 2003 (prop. 2002/03:122, bet.

2003/04: UU3) och innebär att samtliga politikområden samstämmt ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. PGU-arbetet syftar till att undvika målkonflikter som kan förekomma mellan olika politikområden. PGU innehåller också ett avsnitt som enbart berör internationellt utvecklingssamarbete. I det avsnittet understryks vikten av att Sverige engagerar sig i ett effektivt utvecklingssamarbete, med fokus på de fattigaste länderna och deras utvecklingsansträngningar.

Aktuella prioriteringar på biståndsområdet uttrycks genom de årliga budgetpropositionerna. Regeringen styr inom budgetpropositionens ramar vad biståndet ska uppnå bl.a. genom instruktioner och regleringsbrev till myndigheter, exempelvis Sida och Folke Bernadotteakademien, och genom särskilda beslut. I de senare ingår Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (UD2017/21053/IU) och strategier för utvecklingssamarbete, som kan vara geografiska (röra ett land eller en region), tematiska (exempelvis för globala insatser för socialt hållbar utveckling, stöd till svenska organisationer i det civila samhället samt hållbar fred) eller multilaterala (för multilaterala och internationella organisationer, fonder eller utvecklingsbanker).

I december 2017 fattade regeringen beslut om nya riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (UD2017/21053/IU) avsedda för bl.a. Regeringskansliet, Sida och Folke Bernadotteakademien.

I skrivelsen om policyramverk och i riktlinjer för strategier anger regeringen att svenskt utvecklingssamarbete utgår från internationellt överenskomna principer om ett effektivt utvecklingssamarbete. Sverige har internationellt förbundit sig att följa dessa principer i Parisdeklarationen (2005), handlingsplanen från Accra (2008) och partnerskapet från Busan (2011) samt i deklarerationer från efterföljande högnivåmöten i Mexico city (2014) och Nairobi (2016). Biståndseffektivitet utgår från partnerländernas ägarskap över den egna utvecklingsagendan och efter deras behov/efterfrågan. Biståndsgivarna förväntas anpassa sina insatser efter partnerländernas utvecklingsagenda, och givarna ska i mesta möjliga mån koordinera och harmonisera sina insatser. Resultat, transparens och ömsesidigt ansvarsutkrävande är andra centrala delar av biståndseffektivitetsagendan liksom ett brett deltagande av aktörer inom utvecklingssamarbetet. Enligt sin instruktion och riktlinjer för strategier ska Sida bidra till genomförandet av regeringens internationella åtaganden för ökad bistånds- och utvecklingseffektivitet.

Med utgångspunkt i ovan beskrivna beslut som riksdag och regering har fattat när det gäller vad som ska uppnås, tar statliga biståndsaktörer beslut om hur detta ska åstadkommas, det vill säga vilka insatser och genomförande aktörer som kan komma i fråga.

3.2 Bedömning av Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning av Sida-finansierad myndighetssamverkan 2013–2015. Riksrevisionen har i granskningen

tagit upp frågor om förutsättningar för biståndseffektivitet gällande ägarskap och givarsamordning samt regelefterlevnad vid prissättning och val av sakmyndigheter som utförare. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att Sida och sakmyndigheterna fungerar väl och har skapat goda förutsättningar för biståndseffektivitet gällande ägarskap samt att regelefterlevnaden överlag är god i de granskade insatserna.

I nedanstående avsnitt finns resonemang som ligger till grund för de exempel på åtgärder som vidtagits och som avses genomföras av regeringen och Sida på det granskade området

Regeringen har som tidigare redovisats arbetat internationellt för ett förnyat globalt engagemang för principerna om bistånds- och utvecklingseffektivitet och deras relevans för genomförandet av Agenda 2030. Sverige verkar fortsatt för ett stärkt globalt engagemang för utvecklings- och biståndseffektivitet inom bland annat Biståndskommittén vid Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD DAC). Svenskt bistånd är enligt regeringen i hög grad inriktat på att bygga inhemsk kapacitet i partnerlandet, förbättrade system och strukturella förändringar av vikt för långsiktig fattigdomsbekämpning och utveckling. Genomförandet av utvecklingssamarbetet ska vara flexibelt, ändamålsenligt och anpassas till de rådande omständigheterna i syfte att nå uppsatta mål, möjliggöra dialog och stärka det lokala ägarskapet.

Regeringen anser att svenskt bistånd ska användas på ett effektivt sätt, vilket kräver starkt ägarskap i samarbetsländerna, resultatfokus, givarharmonisering, dialog, breda partnerskap och ömsesidigt ansvarskrävande. Sverige tar en ledande roll i att följa internationella överenskommelser om ett effektivt utvecklingssamarbete. Principer om bistånds- och utvecklingseffektivitet ska värnas, följas och vidareutvecklas i det svenska utvecklingssamarbetet. Att stärka kapaciteten hos utvecklingssamarbetets olika aktörer är viktigt, inklusive att stärka nationellt ansvarstagande samt att bidra till väl fungerande och oberoende institutioner, processer och fria medier. Det bilaterala utvecklingssamarbetet ska utgå från samarbetslandets egna utvecklingsstrategier, planer och prioriteringar. Det är centralt att så långt som möjligt använda landets egna system. Sverige anses bedriva ett av världens bästa utvecklingssamarbeten. Genom åren har Sverige alltid fått högt betyg för inriktning och resultat i sitt utvecklingssamarbete i OECD:s utvärderingar. Ett avgörande skäl är att samarbetet bygger på dialog, lokalt ägarskap, långsiktighet och att givarna koordinerar och harmoniserar sina insatser.

Riksrevisionen tar upp specifika frågor om huruvida prissättningen av insatserna har skett i enlighet med gällande regelverk och om god hushållning av statens resurser har uppnåtts. Begreppet god hushållning definieras i förarbetena till lagen om statsbudget (2011:203) som ett begrepp vilket innebär att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet. Enligt Riksrevisionen är ansvaret för god hushållning delat mellan sakmyndigheterna och Sida. Riksrevisionen granskar i sin årliga revision av respektive myndighet att sakmyndigheternas prissättning lever upp till kravet på full kostnadstäckning samt lever upp till budgetlagens krav på god hushållning. Sida har ett ansvar att bedriva sin verksamhet med god hushållning av statens resurser. Det kan konstateras att variationer mellan

myndigheters arvoden förekommer. Detta behöver inte i sig betyda att kravet på god hushållning inte uppfylls. Som ett stöd vid kalkylering och utarbetandet av prissättningen vid sakmyndigheterna finns ESV:s handledning ”Sätt rätt pris”. Eventuella justeringar av sakmyndigheternas timpriser ska behandlas vid de årliga överläggningarna mellan sakmyndigheter och Sida. ESV har ett övergripande ansvar för regelverket kring den avgiftsbelagda verksamheten och utvecklingen av redovisningsseden i staten. ESV arbetar även med avgiftssamråd och sammanställande rapporter om den avgiftsbelagda verksamheten. Vid samråd sker en övergripande kontroll av kalkylmetod och kostnadsberäkningar. Bedömningen ESV gör är dock inte bindande.

En viss variation i timprissättning torde därmed enligt regeringens bedömning vara svår att förhindra då det förekommer skillnader i lönenivåer och att en del myndigheter som rapporten påpekar har större overheadkostnader än andra myndigheter. Som Riksrevisionen beskriver det har ESV dock inte funnit det vara vanligt förekommande att myndigheternas prissättning är för hög. Om prissättningen inte leder till full kostnadstäckning, beror det vanligtvis på att myndigheten tar ut för låga arvoden och därmed riskerar underfinansiering av verksamheten. Att avgiftsfinansierad verksamhet styrs aktivt och att full kostnadstäckning nås är ur regeringens perspektiv särskilt viktigt där verksamhet bedrivs i konkurrens och där priser inte får sättas som riskerar att skada konkurrensen. Myndighetsledningen för respektive myndighet ansvarar bl.a. för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndigheten verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten

4.1 Regeringens åtgärder

Riksrevisionens rapport och dess förbättringsförslag avser i första hand Sidas hantering av myndighetssamverkan. Avsnitten nedan uttrycker den ambition som regeringen och Regeringskansliet har att stärka myndighetssamverkan inom utvecklingssamarbetet. Därefter återges även delar av de åtgärder som vidtagits eller som planeras att vidtas av Sida.

Regeringen fortsätter kontinuerligt sitt arbete med att förbättra och utveckla såväl inriktning som styrning av utvecklingssamarbetet, t. ex anger regeringen i Sidas regleringsbrev för 2018 ett mål och återrapporteringskrav om att Sida ska stärka den svenska resursbasens engagemang i genomförandet av utvecklingssamarbetet. Svenska civilsamhällsorganisationers kompetens, erfarenheter och nätverk ska tillvaratas. Sida ska därutöver föreslå åtgärder för att ytterligare engagera

svenska förvaltningsmyndigheter i genomförandet av svenskt utvecklings-samarbete, inom ramen för både geografiska och tematiska strategier, liksom inom det multilaterala biståndet och EU:s utvecklings-samarbete. Regeringen beslutade under 2017 om anvisningar för Sida att ta fram underlag inför beslut om en ny strategi för kapacitetsutveckling (UD2017/17522/IU), och under första halvåret 2018 föruttes regeringsbeslut om en ny strategi för kapacitetsutveckling som också stöder hållbar utveckling och genomförande av Agenda 2030 samt utveckling och breddning av den svenska resursbasen. Kapacitetsutveckling som stöd till institutionsuppbyggnad i samarbetsländer möjliggör hållbar utveckling och krävs också för att nå målen i Agenda 2030. För att stödja en utveckling med tydligt ägarskap krävs enligt regeringen ett relevant och anpassat stöd för kapacitetsutveckling riktat mot organisationer och institutioner och till låg- och medelinkomstländer samt regioner. Lokala aktörer i samarbetsländerna har en avgörande roll för att säkerställa ett långsiktigt lokalt ägarskap och en kontinuitet bortom biståndet. Ambitionen är att strategin ska möjliggöra arbetssätt och metoder med ett större fokus på kapacitetsutveckling genom ömsesidigt lärande och partnerskap. Stärkandet av den svenska resursbasen, av vilken svenska myndigheter är en del, torde i förlängningen kunna bidra till såväl förbättrade samarbetsmöjligheter mellan sak- och samarbetsmyndigheter som samordning med andra givare.

Det konstateras i Riksrevisionens rapport att full kostnadstäckning överlag råder för den Sida-finansierade myndighetssamverkan. Riksrevisionens årliga granskningar av årsredovisningar har sammanfattningsvis inte visat att det skulle finnas ett större strukturellt problem på detta område. Det finns därmed enligt regeringen inga indikationer på att vare sig sakmyndigheterna eller Sida inte uppfyller sitt grundläggande ansvar enligt myndighetsförordningen i denna fråga. Inom ramen för myndighetsstyrning följer regeringen fortsatt utvecklingen på området.

4.2 Sidans kommentarer och förslag till åtgärder med anledning av Riksrevisionens förslag till förbättring av verksamheten

1Sida och sakmyndigheterna kan i högre grad försäkra sig om att det är samarbetsparten som sätter agendan för samarbetet.

Sida instämmer i vikten av ägarskap och att samarbetspartens behov ligger i fokus. Sida har sedan 2015 arbetat med att förbättra insatshanteringssystemet med avseende på struktur, frågor och hjälptexter som vägleder i insatshanteringen. Detta arbete intensifierades under 2017 då Sida arbetat med att förbättra insatshanteringssystemet för att stärka analysen, exempelvis när det gäller det lokala ägarskapet. I mars 2018 lanseras en större uppdatering av systemet. Sida avser nu att bedöma om insatsen utgår från ägarskap och skapar förutsättningar för att uppnå långsiktig uthållighet i förväntade resultat. Sida strävar efter att integrera principer om biståndseffektivitet och lokalt ägarskap med harmonisering

gentemot partnermyndighetens pågående arbete och planer. Genom Sida Partnership Forum, en plattform för samverkan mellan myndigheter, ger Sida stöd till partnermyndigheterna för att utveckla deras kunskaper om utvecklingssamarbete och metod. Designbidrag (för att ta fram projektansökan) och förstudier när så är relevant kan användas ytterligare för att förstärka de lokala parternas ägarskap inför planering av nya insatser.

2. Samordningen mellan svenska sakmyndigheter som är aktiva i ett specifikt partnerland kan stärkas.

Inom ramen för myndigheternas nätverk för lärande (N4L), och kluster inom närliggande ansvarsområden kan samarbetet ytterligare utvecklas och förstärkas vad gäller samordning i en landspecifik kontext. Arbetet inom nätverket drivs av myndigheterna själva och i dialog med myndigheter understryker och stödjer såväl Sida i Sverige som utlandsmyndigheterna samordning på landnivå. Genom Sida Partnership Forum möjliggörs nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte och bidrar till att höja svenska aktörers kapacitet inom utvecklingssamarbetet.

3. Förutsättningar för korrekt prissättning kan tillses så att de timpriser som sakmyndigheterna tar ut för sin internationella samverkan präglas av god hushållning. Specifika riktlinjer skulle kunna förenkla sakmyndigheternas prissättning och göra den mera transparent.

Inför varje insatsbeslut analyserar Sida programgenomförarens budget och gör en bedömning av insatsens effektivitet. Sida instämmer i rapportens förbättringsförslag om att ta fram specifika riktlinjer för timprissättning inom tjänsteexport. Detta skulle kunna vara en hjälp för sakmyndigheter. Sida uppmuntrar till kontinuerligt lärande och utbyte av erfarenheter mellan myndigheter som är aktiva i utvecklingssamarbetet. Frågor om prissättning skulle också kunna tas upp inom ramen för befintliga myndighetsnätverk.

4. Förbättra dokumentationen av insatser, inte minst när det gäller beslutsunderlag för val av sakmyndigheter som utförare av bistånd.

Sida förbättrar sin dokumentation med en förstärkt analys i insatshanteringen. Insatshanteringssystemet genomfördes år 2012. Efter 2015 skapade Sida en plattform för informationsdelning om olika aktörer på sitt intranät, Cooperation Partner index. Detta har tillsammans med utökat fokalpunktsansvar förbättrat dokumentationen om samarbetspartner, exempelvis centrala bedömningar och granskningar av intern styrning och kontroll. Förutom detta görs bedömningar relaterat till specifika insatser. För att ge ett ökat stöd till handläggare tydliggör hjälptexter i insatshanteringssystemet vilken typ av dokumentation som ska ligga till grund för beslut. Under 2018 nylanseras ett insatshanteringssystem med förbättrade stödtexter för beslutets bedömningsgrunder. Sida instämmer således i att man kan bli bättre på att göra hänvisningar till eventuella ramöverenskommelser och hänvisa till centrala bedömningar. Under 2018 kommer Sida även att inventera och se över ramöverenskommelser och tillhörande bedömningar. Sida har därutöver redan under 2017 reviderat beslut om fokalpunktsansvar för

aktörsgrupper med en generisk uppdragsbeskrivning, som tydliggör ansvar och uppgifter. Skr. 2017/18:219

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser regeringen att Riksrevisionens rapport Sida-finansierad myndighetssamverkan ger en översiktlig bild av den granskade verksamheten. Verksamheten fungerar väl men ytterligare förändringar kan göras inom vissa områden. Ett antal vidtagna och åtgärder avsedda att vidtas av regeringen och Sida har samlat redovisats i denna skrivelse.

I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad

Sida-finansierad myndighetssamverkan

– goda förutsättningar för biståndseffektivitet?

RIR 2017:36



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-466-7

RIR 2017:36

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: NANCY HONEY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2017-12-13

DNR: 3.1.1-2015-1223

RIR 2017:36

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Sida-finansierad myndighetssamverkan

– goda förutsättningar för biståndseffektivitet?

Riksrevisionen har granskat Sida-finansierad myndighetssamverkan utförd av statliga myndigheter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser Sida, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Statistiska centralbyrån.

Riksrevisor Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Revisor Anna Petersson Backteg har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström, revisionsledare Johanna Malm och revisionsledare Therese Brolin har medverkat i den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Anna Petersson Backteg

För kännedom:

Regeringskansliet; Utrikesdepartementet
Sida, Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket,
Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten,
Skatteverket och Statistiska centralbyrån

Skr. 2017/18:219
Bilaga

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	8
1.2 Syfte och revisionsfrågor	10
1.3 Avgränsningar och metod	11
1.4 Rapportens disposition	14
2 Bakgrund	15
2.1 Så styrs det svenska biståndet	15
2.2 Svenskt bistånd och myndighetssamverkan	17
3 Ägarskap	19
3.1 Bedömningsgrunder	19
3.2 Analys	20
3.3 Riksrevisionens samlade bedömning	26
4 Givarsamordning	28
4.1 Bedömningsgrunder	28
4.2 Analys	29
4.3 Riksrevisionens samlade bedömning	33
5 Prissättning	35
5.1 Bedömningsgrunder	35
5.2 Analys	37
5.3 Riksrevisionens samlade bedömning	43
6 Val av sakmyndigheter som utförare	44
6.1 Bedömningsgrunder	44
6.2 Analys	45
6.3 Riksrevisionens samlade bedömning	47
Referenslista	48
Bilaga 1. Urval och metod	59

Skr. 2017/18:219
Bilaga

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning

Bakgrund och syfte

Svenska statliga myndigheter spelar en viktig roll i genomförandet av Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Genom att dela med sig av sin sakkunskap och sina erfarenheter från statlig verksamhet ska svenska offentliga aktörer bidra till att stärka den institutionella kapaciteten i partnerländer statsförvaltning. Efter att tidigare granskningar och utvärderingar påvisat brister på detta område har riksdag och regering under senare år genomfört en rad förändringar och förtydliganden i regelverket kring myndighetssamverkan.

Syftet med denna rapport är att granska den myndighetssamverkan som Sida finansierar. Riksrevisionen behandlar frågor om förutsättningar för biståndseffektivitet gällande ägarskap och givarsamordning, samt regelefterlevnad vid prissättning och val av sakmyndighet som utförare. Granskningen avser svensk myndighetssamverkan i tre länder: Georgien, Kenya och Serbien, under tidsperioden 2013–2015. Riksrevisionens bedömningsgrunder bygger på regelverk och styrdokument beslutade av riksdag och regering.

Granskningens resultat

Granskningen visar att Sida och de svenska sakmyndigheterna har skapat relativt goda förutsättningar för biståndseffektivitet, samt att regelefterlevnaden överlag är god i de granskade insatserna. Det finns dock aspekter av den svenska myndighetssamverkan som kan förbättras.

Stora variationer i timpriser mellan myndigheter

Riksrevisionen konstaterar att de sakmyndigheter som ingår i granskningen har nått det ekonomiska målet om full kostnadstäckning, vilket innebär att de avgifter som sakmyndigheterna tar ut för sina tjänster täcker verksamhetens kostnader. Det finns dock väsentliga variationer i de timpriser som sakmyndigheterna tar ut för sina insatser. Dessa variationer kan inte fullt ut förklaras av löneskillnader mellan sakmyndigheterna, men kan likväl vara motiverade och exempelvis bero på skillnader i overheadkostnader. Riksrevisionen har inte funnit några indikationer på att skillnaderna i timpris beror på felaktig prissättning. Däremot är det oklart om sakmyndigheterna lever upp till regelverkens krav om god hushållning.

Ekonomistyrningsverket (ESV) och Sida har båda till uppgift att regelbundet stämna av sakmyndigheternas timpriser. Granskningen visar att dessa avstämningar har ägt rum i de flesta fall, men de har inte avsett frågan om god hushållning. När det gäller ESV ingår inte det i myndighetens roll att granska sakmyndigheternas timpriser utifrån perspektivet om god hushållning. ESV ska

endast säkerställa att timpriserna är satta på ett sådant sätt att det ekonomiska målet om full kostnadstäckning kan nås. Sida har inte analyserat varför det funnits stora skillnader mellan sakmyndigheternas respektive timprisinivåer. Istället har Sida nöjt sig med att konstatera att timpriserna är avstämde med ESV. I detta avseende har Sida inte säkerställt att kraven på god hushållning uppfyllts, utan har utgått ifrån att sakmyndigheterna har beaktat dessa krav när de fastställt sina timpriser.

Riksrevisionen observerar att det är upp till varje sakmyndighet att tillse att deras timpriser är motiverade. Det kan därför finnas en risk för att budgetlagens krav på god hushållning inte följs i sakmyndigheternas prissättning av de granskade insatserna. Riksrevisionen noterar även att längre erfarenhet av internationella insatser förefaller ge sakmyndigheterna bättre förutsättningar för korrekt prissättning av sina tjänster i förhållande till målet om full kostnadstäckning.

Relativt goda förutsättningar för ägarskap och samordning

Vidare visar granskningen att Sida och sakmyndigheterna har skapat relativt goda förutsättningar för biståndseffektivitet vad gäller ägarskap och samordning. Riksrevisionen bedömer att Sida och sakmyndigheterna har möjliggjort för partnermyndigheterna att ha ägarskap över insatserna. Riksrevisionen konstaterar också att långvariga samarbeten förefaller ge bättre förutsättningar för att stärka partnermyndighetens ägarskap.

Sakmyndigheterna har, i de flesta fall, även samordnat sitt arbete med andra givare. Sida har hjälpt sakmyndigheterna med detta, bland annat genom att göra kartläggningar över andra relevanta biståndsaktörer i partnerländerna, och skapa plattformar för möten mellan sakmyndigheter i Sverige.

Korrekt val av utförare, men brister i dokumentation

När det gäller Sidas val av sakmyndigheter som utförare av insatser visar granskningen att det har skett enligt den vägledning som regeringen har tagit fram för styrning av statlig tjänsteexport. Dock observerar Riksrevisionen att Sida i vissa fall inte har fullgjort kraven när det gäller att dokumentera de bedömningar som ska göras av respektive sakmyndighets unika kompetens i förhållande till varje enskild insats. Sida skulle i sitt beslutsunderlag exempelvis ha kunnat hänvisa till redan gjorda bedömningar av den unika kompetensen i de fall där sådana gjorts, till exempel i samband med att en ramöverenskommelse ingåtts.

Riksrevisionen menar att även om en bedömning i sig är korrekt så måste det för spårbarhetens skull framgå i beslutsunderlag på vilka grunder beslutet har fattats. Riksrevisionen ser detta som en förutsättning för kvalitet i beslutsfattandet, eftersom bristande dokumentation kan innebära risker för fel i handläggningen.

Förbättringsmöjligheter

Granskningen visar att det finns relativt goda förutsättningar för den Sida-finansierade myndighetssamverkan att stärka partnermyndigheternas institutionella kapacitet. Granskningen visar dock också att det finns möjligheter att göra stödet mer effektivt. En summering av de förbättringsmöjligheter som Riksrevisionen identifierat visar följande:

- Prissättningen kan tillses så att de timpriser som sakmyndigheterna tar ut för sin internationella samverkan präglas av god hushållning. Specifika riktlinjer skulle kunna förenkla sakmyndigheternas prissättning och göra den mer transparent.
- Sida och sakmyndigheterna kan i högre grad försäkra sig om att det är samarbetspartnern som sätter agendan för samarbetet.
- Samordningen mellan svenska sakmyndigheter som är aktiva i ett specifikt partnerland kan stärkas.
- Ett utökat administrativt stöd till sakmyndigheter som har mindre erfarenhet av internationella insatser kan ge dem bättre förutsättningar för korrekt prissättning i förhållande till det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.
- Förbättra dokumentationen av insatser, inte minst när det gäller beslutsunderlag för val av sakmyndigheter som utförare av bistånd.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Svenska statliga myndigheter spelar en viktig roll i genomförandet av Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Syftet med myndighetssamverkan¹ är att stärka den institutionella kapaciteten i partnerländers statsförvaltning. Genom att dela med sig av sin sakområdeskompetens och sina erfarenheter från statliga institutioner ska svenska offentliga aktörer bidra till att stärka statliga myndigheter i partnerländerna.

Under 2015 var 27 svenska myndigheter involverade i myndighetssamverkan till en kostnad av omkring 557 miljoner kronor,² vilket motsvarar 3 procent av det bistånd som förmedlades via Sida det året.³ Insatserna är av strategisk betydelse, eftersom stärkt kapacitet i partnerländernas förvaltning är viktig för att ländernas utveckling ska vara effektiv och hållbar.⁴

Den myndighetssamverkan som Riksrevisionen granskar i denna rapport är tjänsteexport utförd av statliga myndigheter med 100 procent Sida-finansiering.⁵ Tjänsteexport definieras som de tjänster som svenska offentliga eller privata aktörer utför åt utländska aktörer, antingen i Sverige eller i utlandet.⁶ Svenska statliga myndigheter får bedriva tjänsteexport, om det ligger i linje med vad regeringen har angett i myndighetens instruktion, regleringsbrev eller andra regeringsbeslut.⁷ I denna granskning använder sig Riksrevisionen huvudsakligen

¹ Biståndsfinansierad myndighetssamverkan har tidigare även kallats 'förvaltningsbistånd'. Riksrevisionen använder begreppet 'myndighetssamverkan' i denna granskning, då det är det begrepp som Sida använde vid tiden för granskningens tillkomst. Se Sidas hemsida. *Myndigheter i utvecklingsarbetet*, 2017.

² Sida. *Sidas årsredovisning 2015*, 2016, 58.

³ Jmf Sida. *Sidas årsredovisning 2015*, 2016, 58; Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, 17, bet. 2016/17:UU2, rskr. 2015/16:95, rskr. 2015/16:96. Biståndsverksamhet genom Sida, totalt utfall 2015: 17,7 miljarder kronor.

⁴ Se exempelvis OECD/DAC. *The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, 2006, 11.

⁵ Sida finansierar även andra former av tjänsteexport, exempelvis delar av Sveriges Kommuner och Landstings internationella verksamhet, och kompletterande stöd till svenska myndigheter som deltar i EU:s twinningprojekt, se SKL Internationals hemsida. *SKL International*, 2017, samt Sida. *Sidas riktlinjer för stöd inom EU-Twinning*. 2015.

⁶ SCB. *SCB-Indikatorer. Ekonomisk månadsöversikt – juni 2017*, 2017, 12–13. År 2016 dominerades svensk tjänsteexport av IT-konsulttjänster, huvudkontorstjänster, uthyrning och leasing, forskning och utveckling, samt utländska turisternas konsumtion i Sverige.

⁷ I 4 § avgiftsförordningen (1992:191) finns ett generellt bemyndigande för statliga myndigheter att tillhandahålla tjänsteexport av tillfällig natur eller av mindre omfattning, under förutsättning att tjänsteexporten är förenlig med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning.

av begreppet 'myndighetssamverkan' för att beteckna den biståndsfinansierade tjänsteexport som granskas. Begreppet 'tjänsteexport' används endast i de delar som rör lagstiftningen som specifikt reglerar tjänsteexport.

Tidigare gransknings- och utvärderingsrapporter har identifierat brister när det gäller genomförandet av denna strategiskt viktiga biståndsform.⁸ Bland annat visade rapporterna att det var oklart i vilken utsträckning som partnermyndigheterna⁹ hade haft inflytande över insatsernas utformning, och huruvida det svenska stödet kompletterat eller överlappat andra givares¹⁰ arbete. Rapporterna fann också brister såväl i Sidas bedömningar av unik kompetens inför upphandling av biståndsinsatser, som i myndighetens bedömningar av de förutsättningar som krävs för att nå varaktiga resultat. De tidigare rapporterna visade också att det ekonomiska målet om full kostnadstäckning inte alltid hade uppnåtts, och att myndigheterna inte hade samrått med Ekonomistyrningsverket (ESV) i den grad de var skyldiga att göra.¹¹

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*¹² lämnade regeringen förslag till ett nytt förvaltningspolitiskt mål till riksdagen. I samband med denna proposition framförde regeringen ett förslag om att utveckla styrningen av den statliga tjänsteexporten, samt en förenkling av regelverket för tjänsteexport.¹³ Regeringen förklarade att tjänsteexportförordningen (1992:192) skulle upphävas¹⁴ och att det tidigare kravet på lönsamhet skulle ersättas med det ekonomiska målet full kostnadstäckning.¹⁵ Riksdagen fattade beslut om

För tjänsteexport som är av varaktig karaktär eller är av större omfattning krävs ett särskilt bemyndigande från regeringen.

⁸ Dessa tidigare studier omfattar tidsperioden 2009–2011. Studierna är: Riksrevisionen. *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning*, 2009; SADEV. *Svenska myndigheter som genomförare av Sida-finansierade insatser - en utvärdering av organisering, styrning och stöd*, 2010; Riksrevisionen *Statliga myndigheters tjänsteexport*, 2011.

⁹ Begreppet 'partnermyndighet' syftar i denna granskning på de statliga myndigheter i partnerländerna som samverkar med svenska statliga myndigheter i de Sida-finansierade insatserna.

¹⁰ I denna rapport definieras begreppet 'givare' som bi- och multilaterala givare (stater och internationella organisationer) samt utförare av biståndsinsatser.

¹¹ Riksrevisionen. *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning*, 2009; SADEV. *Svenska myndigheter som genomförare av Sida-finansierade insatser - en utvärdering av organisering, styrning och stöd*, 2010; Riksrevisionen. *Statliga myndigheters tjänsteexport*, 2011.

¹² Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹³ Flera utredningar (till exempel SOU 2000:27. *Export av statligt förvaltningskunnande*, 2000, och ESV 2007:34. *Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport*, 2007) hade påvisat brister i regeringens styrning av den statliga tjänsteexporten, vilket föranledde regeringen att lägga fram ett förslag på ändrat regelverk (Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*).

¹⁴ Tjänsteexportförordningen (1992:192) upphörde att gälla vid utgången av september månad 2010 (se SFS 2010:434).

¹⁵ Om regeringen anser det önskvärt kan dock undantag för kravet om full kostnadstäckning medges, se prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, 65.

propositionen i juni 2010, och godkände därmed det nya förvaltningspolitiska målet.¹⁶

Som ett stöd för Regeringskansliet i arbetet med att utforma styrningen av de statliga myndigheternas tjänsteexport presenterade regeringen år 2011 *Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport*.¹⁷ Trots vägledningens förtydliganden av hur den svenska tjänsteexporten ska bedrivas visade en uppföljningsenkät som Riksrevisionen genomförde 2015 att flera av de brister som beskrivs ovan kvarstod.¹⁸ Riksrevisionen har därför valt att inleda föreliggande granskning. En ytterligare faktor som gör denna granskning angelägen är att Sida har uttryckt en ambition att fortsätta satsa på myndighetssamverkan och andra insatser som stärker partnerländernas institutioner och offentliga förvaltning.¹⁹

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med denna rapport är att granska den myndighetssamverkan som Sida finansierar, med fokus på förutsättningar för biståndseffektivitet (specifikt ägarskap och givarsamordning) samt regel efterlevnad ifråga om prissättning och upphandling. Granskningen behandlar följande revisionsfrågor:

1. Har Sida och sakmyndigheterna i beredning och planering av insatser skapat förutsättningar för att partnermyndigheterna ska ha ägarskap över insatserna?
2. Har Sida och sakmyndigheterna skapat förutsättningar för att insatserna ska kunna samordnas med andra givare och sakmyndigheter?
3. Har prissättningen av insatserna skett i enlighet med gällande regelverk?
4. Gjorde Sida valet av sakmyndigheter som utförare av insatser i enlighet med gällande regelverk?

¹⁶ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹⁷ Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011.

¹⁸ Svaren på Riksrevisionens frågeformulär visade att full kostnadstäckning fortfarande inte hade uppnåtts i alla insatser, trots förtydligande från regeringen om vikten av att nå detta ekonomiska mål. Detta förtydligande gjordes i *Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport* (Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. 2011, 11); samt i 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Svaren på Riksrevisionens frågeformulär visade också att insatserna fortfarande inte rapporterades på ett enhetligt sätt. Detta trots att myndigheter från och med 1 januari 2013 enligt 7 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, not till posten Intäkter av avgifter och andra ersättningar, ska särredovisa avgiftsintäkter från tjänsteexport. Källa: Riksrevisionen. *Riksrevisionens Uppföljningsrapport*, 2016, 43–46.

¹⁹ Sida. *Sidas budgetunderlag 2018–2020*, 2017, 21. Sidas generaldirektör Carin Jämtin har också uttryckt att en viktig del av Sidas arbete är att skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling genom att stötta institutionsbyggande i partnerländer. Källa: Jämtin. *Anförande vid FUF-seminarium: "Framtidens bistånd – ett samtal med Sidas generaldirektör Carin Jämtin"*, 6 oktober 2017.

Bedömningsgrunderna för denna granskning bygger på styrdokument och regelverk beslutade av riksdag och regering, och presenteras i inledningen av respektive resultatkapitel (kapitel 3–6).

1.3 Avgränsningar och metod

Granskningen omfattar tidsperioden 2013–2015. Valet av tidsperiod har gjorts utifrån att den Sida-finansierade myndighetssamverkan som genomfördes under åren 2009–2011 har granskats i flera studier,²⁰ och att det under denna period gjordes förändringar i styrningen av den biståndsfinansierade tjänsteexporten.²¹ För att kunna fånga upp dessa förändringar har Riksrevisionen valt att granska insatser från år 2013 till och med år 2015.

Granskningen omfattar endast insatser som finansieras av Sida och genomförs av statliga myndigheter under regeringen.²² Utöver Sida har nio svenska statliga sakmyndigheter valts ut för granskning:²³ Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten²⁴, Skatteverket och Statistiska centralbyrån (SCB). Granskningen avser totalt 13 myndighetssamarbeten, fördelade på 21 olika insatser, som ovanstående sakmyndigheter har genomfört i ett eller flera av tre utvalda länder: Georgien, Kenya och Serbien. Riksrevisionen har valt att fokusera på dessa länder eftersom Sverige har omfattande myndighetssamarbeten med dem. I tabell 1 finns en översikt över de samarbeten som inkluderats i granskningen.

²⁰ Riksrevisionen. *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning*, 2009; SADEV. *Svenska myndigheter som genomförare av Sida-finansierade insatser - en utvärdering av organisering, styrning och stöd*, 2010; Riksrevisionen. *Statliga myndigheters tjänsteexport*, 2011.

²¹ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315; Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011.

²² Regeringen förmedlar även biståndsmedel direkt till ett antal myndigheter, dock främst för insatser inom internationell civil krishantering.

²³ Se Bilaga 1 för mer information om hur urvalet har gjorts.

²⁴ Fram till 31 december 2014 ansvarade Rikspolisstyrelsen för Polisens internationella utvecklingssamarbete, inklusive myndighetssamverkan. Den 1:a januari 2015 bildades den nya Polismyndigheten, och Rikspolisstyrelsens verksamhet uppgick i den nya myndigheten. Källa: Polismyndighetens hemsida. "Organisation", 2017. När referenser görs till "Polismyndigheten" i föreliggande granskning avser det även den myndighetssamverkan som utförts av Rikspolisstyrelsen till och med den 31 december 2014.

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

Tabell 1 Översikt över granskade samarbeten

Sak-myndighet	Land	Insats (tidsperiod)	MSEK ²⁵
Jordbruks- verket	Georgien	Stöd till Livsmedelsverkets georgiska motsvarighet (2011–2015)	27,7
		Stöd till Livsmedelsverkets georgiska motsvarighet (2015–2016)	3,4
Kemikalie- inspektionen	Serbien	Stöd till Kemikalieinspektionens serbiska motsvarighet (2010–2015)	2,0
Konkurrens- verket	Georgien	Stöd till Konkurrensverkets georgiska motsvarighet (2011–2013)	1,3
Kronofogde- myndigheten	Georgien	Stöd till Kronofogdens georgiska motsvarighet (2010–2013)	2,7
		Förlängning av föregående stöd (2013–2015)	10,3
Lantmäteriet	Georgien	Stöd till Lantmäteriets georgiska motsvarighet (2007–2013)	2,7
		Stöd till Lantmäteriets georgiska motsvarighet – förberedande insats (2014–2015)	0,7
		Stöd till Lantmäteriets georgiska motsvarighet (2015–2018)	6,0
Naturvårds- verket	Georgien	Stöd till Naturvårdsverkets georgiska motsvarighet: fokus på avfallshantering (2012–2014)	3,1
		Stöd till Naturvårdsverkets georgiska motsvarighet: fokus på avfallshantering (2015–2016)	0,7
	Serbien	Stöd till departement inför EU-förhandlingar (2013–2016)	17,0
Polis- myndigheten	Kenya	Stöd till genomförande av polisreform (2010–2013)	9,7
	Serbien	Stöd till genomförande av polisreform (2012–2014)	34,8
Skatteverket	Kenya	Stöd till Skatteverkets motsvarighet i Kenya (2013–2014)	1,7
		Förlängning av föregående stöd (2014–2017)	13,7
Statistiska centralbyrån	Georgien	Stöd till SCB:s motsvarighet i Georgien (2011–2013)	11,3
		Förlängning av föregående stöd (2015–2018)	0,6
	Kenya	Stöd till SCB:s motsvarighet i Kenya (2013–2014)	11,6
		Förlängning av föregående stöd (2015–2018)	4,5
	Serbien	Stöd till SCB:s motsvarighet i Serbien (2012–2015)	8,2

Källa: Sida. Underlag: utbetalningar till nio sakmyndigheter i Georgien, Kenya och Serbien 2013–2015, november 2017.

²⁵ MSEK avser miljoner SEK utbetalade från Sida till sakmyndighet för samarbete med partnermyndighet under åren 2013–2015.

Granskningens revisionsfrågor har behandlats med hjälp av dokumentstudier, intervjuer, frågeformulär och en workshop-diskussion. Den insatsdokumentation som granskningen utgår ifrån har dels delgetts Riksrevisionen av Sida, och dels hämtats från Openaids hemsida där Sida tillgängliggör information om svenskt bistånd.²⁶ Den insatsdokumentation som har granskats är inte heltäckande, vilket innebär att Riksrevisionen inte har haft tillgång till kompletta underlag. Riksrevisionen anser dock att materialet är tillräckligt för föreliggande granskning, och har i sin bedömning tagit hänsyn till de luckor som finns.

För den del av granskningen som rör ägarskap och samordning har Riksrevisionen även använt sig av material insamlat av riksrevisionsmyndigheterna i Serbien och Georgien. Deras insats initierades genom en förfrågan från Riksrevisionen om att bidra med underlag.²⁷ De två riksrevisionsmyndigheterna kartlade hur de serbiska och georgiska sakmyndigheter som deltagit i de granskade projekten uppfattade samarbetet med de svenska sakmyndigheterna.

Utöver dessa underlag har Riksrevisionen inte konsulterat de partnermyndigheter som de svenska sakmyndigheterna har samverkat med inom ramen för de granskade insatserna. Anledningen till detta är att granskningen skulle ha blivit alltför omfattande om sådana konsultationer hade genomförts. Analysen av ägarskap och samordning bygger därför på information som Sida och sakmyndigheterna själva har lämnat i sina svar på Riksrevisionens frågeformulär, samt på den granskade insatsdokumentationen. Riksrevisionen har i sin analys tagit hänsyn till de begränsningar som detta innebär när det gäller att dra slutsatser utifrån materialet, och uttalar sig inte om faktiska resultat av myndighetssamverkan, utan fokuserar på *förutsättningar* för den.

En mer ingående redogörelse av de metodologiska överväganden som Riksrevisionen har gjort i urvalet av partnerländer och sakmyndigheter, samt information om de granskade insatserna, finns i Bilaga 1. Bilagan innehåller de överväganden som gjorts i formuleringen av intervjufrågor och utformningen av frågeformulär, samt eventuella brister och luckor i det granskade materialet, diskuteras också i bilagan.

För den del av granskningen som avser val av sakmyndigheter som genomförare av biståndsinsatser, har Riksrevisionen låtit genomföra en kartläggning av huruvida liknande tjänster funnits att tillgå på den privata marknaden. Kartläggningen har genomförts av konsultfirman EY på uppdrag av Riksrevisionen.²⁸

²⁶ Se Openaids hemsida, "Om Openaid", 2017.

²⁷ Denna förfrågan ställdes även till den kenyanska riksrevisionen, som inte svarade.

²⁸ EY. *Bilateralt Förvaltningsbistånd: Kartläggning av marknaden för konsulttjänster inom bistånd - utförd av EY på uppdrag av Riksrevisionen*, 2016.

Företrädare för Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Sida, Skatteverket och SCB har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkastet till slutrapport. Jon Pierre, professor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet, har varit extern referensperson för granskningen, som har genomförts av en projektgrupp bestående av Anna Petersson Backteg, Johanna Malm och Therese Brolin.

1.4 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel 2 en kortfattad beskrivning av det svenska utvecklingssamarbetet i allmänhet, myndighetssamverkan i synnerhet och en översikt över tidigare granskningar på området. I kapitel 3–6 behandlas sedan de fyra revisionsfrågorna. Vardera av de sistnämnda kapitlen avslutas med Riksrevisionens samlade bedömning.

2 Bakgrund

2.1 Så styrs det svenska biståndet

Det övergripande målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.²⁹ De centrala styrdokumenterna på biståndsområdet är de årliga budgetpropositionerna och Sveriges politik för global utveckling (PGU). PGU beslutades av riksdagen 2003 och innebär att samtliga politikområden samstämmt ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.³⁰ PGU-arbetet syftar till att undvika målkonflikter som kan förekomma mellan olika politikområden, som mellan klimat- och energipolitik, eller mellan biståndspolitik och frågor kring exempelvis handel, fiske eller miljö. PGU innehåller också ett avsnitt som enbart berör internationellt utvecklingsamarbete. I det avsnittet understryks vikten av att Sverige engagerar sig i ett effektivt utvecklingsamarbete, med fokus på de fattigaste länderna och deras utvecklingsansträngningar.³¹

Regeringen styr vad biståndet ska uppnå genom instruktioner och regleringsbrev till myndigheter, exempelvis Sida och Folke Bernadotteakademien, och genom särskilda beslut.³² I de senare ingår strategier för utvecklingsamarbete, som kan vara geografiska (röra ett land eller en region) eller tematiska (exempelvis för utbildning, hälsa eller jämställdhet). I strategierna förekommer det också att regeringen ytterligare preciserar vad som ska göras, och vilken typ av verksamhet som ska prioriteras.³³

Vidare angav regeringen inriktningen för det svenska biståndet i skrivelsen ”Policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd” som presenterades i december 2016 och behandlades av riksdagen i april 2017.³⁴ Policyramverket innehåller, utöver det ovan nämnda övergripande målet för

²⁹ Regeringen. *Policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd*. Skr. 2016/17:60, 2017, 3.

³⁰ Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3 Ny svensk politik för global utveckling (UU3), rskr. 2003/04:112.

³¹ Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, 59–79.

³² Se Regeringens hemsida. ”Så styrs Sverige – Så arbetar regeringen och regeringskansliet: Regeringsärende”, 2017; Regeringskansliet/Utrikesdepartementet. *Modell för förstärkt resultatstyrning i det internationella utvecklingsarbetet*, 2008; samt prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, bet. 2016/17:UU2, rskr. 2015/16:95, rskr. 2015/16:96.

³³ Se Regeringen. Bilaga till regeringsbeslut 2013–07–11 (UF2013/41712/UD/USTYR) *Promemoria: Riktlinjer för resultatstrategier för Sveriges internationella bistånd*, 2013; samt Regeringskansliet. *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, 2010. De insatser som granskats i denna rapport har styrts av de geografiska strategierna för Georgien (2010–2013), Serbien (2009–2012) och Kenya (2009–2013) samt Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet (2014–2020).

³⁴ Regeringen. *Policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd*. Skr. 2016/17:60.

biståndet, en rad perspektiv och ett antal prioriterade områden som ska genomsyra Sveriges utvecklingssamarbete. Ramverket ersatte den tidigare regeringens så kallade biståndspolitiska plattform från 2014.³⁵ I stora drag har dock prioriteringarna för det svenska biståndet varit sig lika under åtskilliga år, med fokus på fattigdomsbekämpning, jämställdhet, demokrati, mänskliga rättigheter och en hållbar fred.³⁶

Sverige har även undertecknat flera internationella överenskommelser där man förbundit sig att arbeta för ökad biståndseffektivitet. Den huvudsakliga överenskommelsen på området är Parisdeklarationen från 2005, som innebar ett skifte i OECD-givarnas syn på hur biståndsarbete ska bedrivas.³⁷ Från att ha fokuserat på styrningsfrågor under 1990-talet (så kallad 'good governance') kom givarna nu istället att fokusera på biståndseffektivitet, främst definierat av partnerländernas ägarskap över den egna utvecklingsagendan.³⁸ Detta har inneburit att biståndsgivarna förväntas anpassa sina insatser efter partnerländernas utvecklingsagenda, och givarna ska även i mesta möjliga mån koordinera och harmonisera sina insatser. Koordineringsarbetet ska leda av partnerlandet ifråga, om det har tillräcklig institutionell kapacitet. Resultat och ömsesidigt ansvarsutkrävande är också centrala delar av biståndseffektivitetsagendan.³⁹ Enligt sin instruktion ska Sida också bidra till genomförandet av regeringens internationella åtaganden för ökad biståndseffektivitet.⁴⁰

Med utgångspunkt i de ovan beskrivna beslut som riksdag och regering har fattat rörande *vad* som ska uppnås, tar statliga biståndsaktörer (huvudsakligen Sida, men även andra aktörer såsom Utrikesdepartementet och Folke

³⁵ Regeringen. *Biståndspolitisk plattform*, Skr. 2013/14:131. Den biståndspolitiska plattformen togs fram efter att bland andra OECD och Statskontoret hade kritiserat Sverige för att ha en alltför ymnig flora av policys och styrdokument, något man menade medförde en otydlig styrning av biståndet. Källa: OECD/DAC. DAC Peer Review: Sweden, 2005; Statskontoret. *Styrning av svensk biståndspolitik*, 2011.

³⁶ Jämför till exempel Wohlgemuth, L. *50 år av svenskt utvecklingssamarbete*, 2012 och Regeringen. *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*. Skr. 2016/17:60.

³⁷ OECD/DAC. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008; OECD/DAC:s hemsida. "The High Level forum on Aid Effectiveness: A history". 2017. Efter högnivåforumet i Paris 2005 har biståndseffektivitetsåtagandena utvecklats vidare under högnivåforum i Accra 2008 och Busan 2011 (Fourth High Level Forum on aid effectiveness. *Busan Outcome Document*, 2011), samt under högnivåmöten i Mexico City 2014 och Nairobi 2016 (Global Partnership for Effective Development Cooperation:s hemsida. "About the global partnership" 2017).

³⁸ Jämför till exempel Degnbol-Martinussen, J. och Engberg-Pedersen, P. *Aid: Understanding International Development Cooperation*, 2003, 30–32; Hydén, G. After the Paris Declaration: Taking on the issue of power, 2008, 259.

³⁹ Se OECD/DAC. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008.

⁴⁰ 2 § förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

Bernadotteakademien) beslut om *hur* detta ska åstadkommas, det vill säga vilka insatser och genomförande aktörer som kan komma ifråga.⁴¹

2.2 Svenskt bistånd och myndighetssamverkan

Sverige är ett av de länder i världen som ger mest bistånd räknat som andel av bruttonationalinkomsten (BNI), och är en stor givare i absoluta tal.⁴² Sverige har som mål att ge en procent av sitt BNI till bistånd, det så kallade enprocentsmålet, som sedan 2006 har uppnåtts med ett fåtal undantag.⁴³ År 2016 uppgick det svenska biståndet till 43,4 miljarder kronor, vilket motsvarade 0,99 procent av Sveriges BNI.⁴⁴

Myndighetssamverkan har varit en del av svenskt internationellt bistånd sedan början av 1980-talet, då stöd till offentlig förvaltning blev ett prioriterat område och samarbete mellan svenska sakmyndigheter och deras motsvarigheter i partnerländerna uppmuntrades.⁴⁵ Flera sakmyndigheter har deltagit i myndighetssamverkan under en längre tid, exempelvis Statistiska centralbyrån (SCB) som har bedrivit internationellt utvecklingssamarbete i över 40 år⁴⁶, och Naturvårdsverket som inledde sitt biståndsarbete under tidigt 1990-tal.⁴⁷

Under 2015 finansierade Sida myndighetssamverkan genom 27 svenska sakmyndigheter till en kostnad av sammanlagt 557 miljoner kronor.⁴⁸ En stor del av dessa medel betalades ut till tio myndigheter, varav Universitets- och högskolerådet var den myndighet som fick störst andel. Diagram 1 visar vilka tio sakmyndigheter som mottog de största andelarna av Sidas stöd till myndighetssamverkan under 2015.

⁴¹ Regeringskansliet/Utrikesdepartementet. *Modell för förstärkt resultatstyrning i det internationella utvecklingssamarbetet*, 2008.

⁴² År 2015 var Sverige var det land inom OECD som gav allra mest bistånd i förhållande till BNI, följt av Norge och Luxemburg. Källa: OECD/DAC:s hemsida. "Compare your country", 2017.

⁴³ Under de granskade åren uppgick det svenska biståndet till följande andel av BNI: 2013: 1,0 % (34,9 miljarder kr). 2014: 1,1 % (37,9 miljarder kr). 2015: 1,4 % (54,4 miljarder kr). 2015 uppgick biståndsbudgeten till 40,4 miljarder SEK, men det slutliga utfallet landade på cirka 54 miljarder SEK. Skillnaden utgjordes främst av ökade kostnader för asylmottagande). Källa: OECD/DAC:s hemsida "Compare your country", 2017; Openaids hemsida "Ny data visar hela svenska biståndet 2015", 2017.

⁴⁴ År 2016 infördes en ny EU-standard för att beräkna BNI (EU-förordningen för nationalräkenskaperna ENS 2010), och enligt denna motsvarade Sveriges bistånd endast 0,98 procent av beräknad BNI 2016 (Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, 9.

⁴⁵ Sida. *Sida's Support to Public Administration and Institutional Capacity Development 2003–2015: Perspectives, Evidence and Lessons Learned*, 2016.

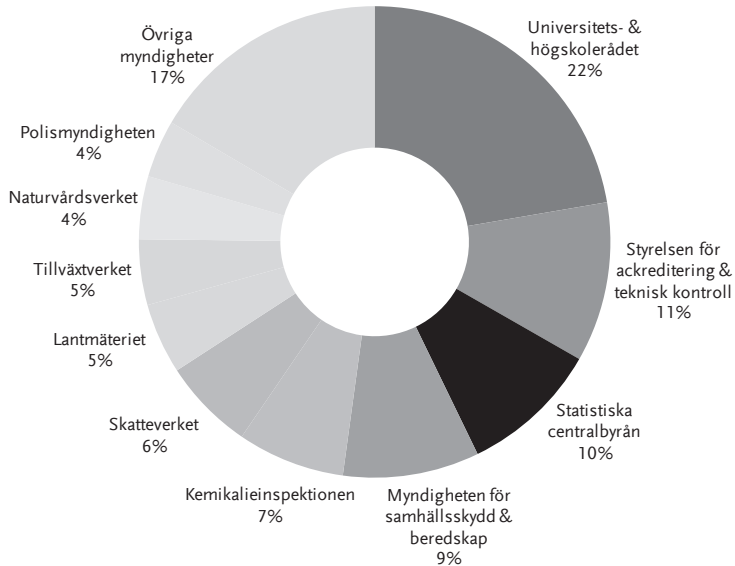
⁴⁶ SCB:s hemsida. "Statistics Sweden's cooperation projects around the world", 2017.

⁴⁷ Naturvårdsverket. *International Cooperation at the Swedish Environmental Protection Agency*, 2017.

⁴⁸ Sida. *Sidas årsredovisning 2015, 2016*, 58.

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

Diagram 1 Sidas stöd till myndighetssamverkan, andel per myndighet, 2015



Källa: Sida. Statistiskt underlag: utbetalningar för tjänsteexport från och med 1998 till och med 2015, februari 2016.

3 Ägarskap

Detta kapitel behandlar revisionsfråga 1: Har Sida och sakmyndigheterna i beredning och planering av insatser skapat förutsättningar för att partnermyndigheterna ska ha ägarskap över insatserna?

3.1 Bedömningsgrunder

Riksrevisionens utgångspunkt när det gäller ägarskap inom ramen för Sida-finansierad myndighetssamverkan är att insatserna ska vara efterfrågestyrda och att svenska myndigheter i sina samarbeten med partnerländernas myndigheter ska utgå från partnermyndighetens utvecklingsagenda.

Ägarskap är en grundbult såväl i Parisdeklarationen som i svensk biståndspolitik.⁴⁹ Regeringen har vid upprepade tillfällen understrukit nödvändigheten av ägarskap för ett effektivt och hållbart utvecklingssamarbete.⁵⁰ För partnerländerna innebär ägarskap, så som det är definierat i Parisdeklarationen, att de ska ta ledningen i sitt eget utvecklingsarbete, framförallt genom att ta fram och implementera utvecklingsstrategier och omsätta dessa i program som givarna ska anpassa sitt arbete till.⁵¹ För givarländernas del innebär främjandet av partnerlandets ägarskap att givarlandet ska anpassa sig efter partnerlandets utvecklingsagenda, och arbeta aktivt för att stärka samarbetspartners kapacitet att utöva ledarskap. Om det är partnermyndigheten eller regeringen i partnerlandet som tar initiativ till samarbetet ökar också sannolikheten för att samarbetet med den svenska sakmyndigheten är efterfråge- och behovsstyrt samt att det är samarbetspartners agenda som styr insatsen.⁵²

När det gäller myndighetssamverkan specifikt framgår det av regeringens *Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport* att biståndseffektivitet inom tjänsteexportområdet (där myndighetssamverkan ingår) kan uppnås genom att stärka samarbetspartners ägarskap, och genom att anpassa insatserna till samarbetspartners prioriteringar och verksamhet.⁵³

⁴⁹ OECD/DAC. The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2005/2008; Prop. 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112..

⁵⁰ Se till exempel Regeringen. *Biståndspolitisk plattform*, Skr.2013/14, 41; samt Regeringen. *Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, skr.2016/17, 17.

⁵¹ OECD/DAC. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/208, 3, samt 16–17.

⁵² Se exempelvis Whitfield L. (Ed.) *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*, 2009.

⁵³ Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011, 11.

Utifrån dessa utgångspunkter har följande delfrågor formulerats, som sammantaget ligger till grund för att behandla revisionsfråga 1:

- Gjorde Sida en bedömning av huruvida insatserna låg i linje med partnerlandets egna prioriteringar och utvecklingsplaner?
- Gjorde Sida och sakmyndigheten bedömningar av huruvida insatserna låg i linje med partnermyndighetens agenda?
- Tog partnermyndigheten och/eller regeringen i partnerlandet initiativ till, och satte agendan för, samarbetet?

Kontexten i partnerlandet spelar en avgörande roll för vilka förutsättningar som finns för att partnermyndigheten ska kunna ha ägarskap över samarbetet. Till exempel är den politiska viljan för att genomföra reformer inom statsförvaltningen avgörande för partnermyndigheternas möjlighet att ta ett effektivt ledarskap över insatserna. En annan faktor som underlättar samarbetet är om partnerländerna har en tydlig agenda för hur statsförvaltningen ska reformeras.⁵⁴ Förutsättningar för ägarskap, samt hur Sida och sakmyndigheten kan bidra till att partnermyndigheten har ägarskap över samarbetet, ser därför olika ut i de insatser som har granskats. Riksrevisionen har tagit detta i beaktande i sin analys.

3.2 Analys

3.2.1 Sidas bedömning av insatserna i förhållande till den politiska kontexten

Enligt den insatsdokumentation som Riksrevisionen har tagit del av är Sidas bedömning att samtliga granskade insatser ligger i linje med partnerlandets prioriteringar och utvecklingsplaner.⁵⁵ Serbien inledde förhandlingar om medlemskap i EU 2014, och reformer för att närma sig EU har under de senaste åren stått högst på landets politiska agenda.⁵⁶ För att bli medlem i EU måste Serbien uppfylla ett antal kriterier som bland annat rör den offentliga förvaltningen.⁵⁷ Det övergripande syftet för det svenska utvecklingsarbetet

⁵⁴ Se t.ex. Booth, D. *Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in*, 2011.

⁵⁵ Insatsdokumentation: Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063).

⁵⁶ Utrikespolitiska institutets hemsida. "Landguiden Serbien – Aktuell politik", 2017.

⁵⁷ Se Europeiska Kommissionens hemsida. "Serbia 2016 report", 2016.

med Serbien har under den granskade perioden också varit att förbättra förutsättningarna för ett medlemskap i EU.⁵⁸ De svenska strategier för utvecklingssamarbetet med Serbien som var aktuella under den granskade perioden understryker vikten av institutionell utveckling, reformsamarbete och kapacitetsutveckling, vilket är i linje med landets EU-närmanden.⁵⁹

I sina svar på Riksrevisionens frågeformulär samt i insatsdokumentationen gör Sida och sakmyndigheterna bedömningen att samtliga granskade insatser varit i linje med de krav som EU ställer, och därmed också i linje med Serbiens prioriteringar.⁶⁰ Att samarbetet mellan Sverige och Serbien utgått från Serbiens ansträngningar för att bli medlem i EU har, enligt svar på frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, underlättat arbetet med att säkerställa ett serbiskt ägarskap över insatserna.⁶¹

I Georgien ledde parlamentsvalet 2012 till en komplicerad politisk situation, eftersom valet av en ny regering medförde genomgripande förändringar i landets politiska inriktning. Trots att den nya regeringen inte var lika positiv till ett EU-medlemskap som den tidigare regeringen hade varit, så tog Georgien ett steg närmare EU år 2014 då Georgien tecknade ett associationsavtal med EU.⁶² Det övergripande syftet med det svenska utvecklingssamarbetet med Georgien under den granskade perioden har också varit att stödja landets EU-närmanden.⁶³ Samarbetet har fokuserat på att stärka landets demokratiska strukturer, och öka den offentliga förvaltningens effektivitet och kapacitet att genomföra de reformer som EU-närmandet kräver.⁶⁴

I dokumentationen om insatserna i Georgien gör Sida bedömningen att stödet till myndighetssamverkan ligger i linje med EU-närmandet och landets övriga planer

⁵⁸ Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2013/31802/UD/EC *Resultatstrategi för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet för perioden 2014–2020*, 1; samt Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF/2009/18792/EC *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien 2009–2012*, 1.

⁵⁹ Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2013/31802/UD/EC *Resultatstrategi för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet för perioden 2014–2020*; Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF/2009/18792/EC *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Serbien 2009–2012*.

⁶⁰ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheter i Serbien, samt insatsdokumentation: Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), och SCB Serbien (insatsnummer: 55020061).

⁶¹ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheter i Serbien.

⁶² Utrikespolitiska institutets hemsida. "Georgien – Aktuell politik", 2016.

⁶³ Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2013/31802/UD/EC *Resultatstrategi för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet för perioden 2014–2020*, 1; Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2010/2122/EC *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Georgien januari 2010 – december 2013*, 1.

⁶⁴ Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2010/2122/EC *Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Georgien januari 2010 – december 2013*, 3.

och prioriteringar.⁶⁵ Sida och sakmyndigheterna skriver i sina svar på Riksrevisionens frågeformulär att de georgiska samarbetspartnerna hade ett relativt gott ägarskap före valet 2012. Efter valet förändrades förutsättningarna för partnermyndigheternas ägarskap, då påbörjade reformarbeten avbröts och myndighetschefer byttes ut. Detta gällde särskilt Konkurrensverkets samarbete.⁶⁶

När det gäller Kenya så lever nästan hälften av landets befolkning i fattigdom trots att en betydande ekonomisk utveckling har ägt rum i landet.⁶⁷ Korruptionen är utbredd och under de senaste åren har den politiska situationen varit instabil. Till exempel har valrörelser kantats av våld och osäkerhet, och valresultaten har varit omtvistade.⁶⁸ Det svenska utvecklingssamarbetet med Kenya har därför bland annat syftat till att stärka landets demokratiska samhällsstyrning och arbetet mot korruption.⁶⁹ Betydelsen av starka och robusta institutioner för en stabil, demokratisk och hållbar utveckling har också understrukt i det svenska utvecklingssamarbetet med Kenya.⁷⁰

Sida och sakmyndigheterna uppger i sina svar på Riksrevisionens frågeformulär att den politiska viljan att genomföra förvaltningsreformer har skiftat över tid i Kenya. Till exempel har engagemanget på departementsnivå för att driva igenom polisreformer varierat, vilket har påverkat förutsättningarna för ägarskap.⁷¹ I dokumentationen om sakmyndigheternas insatser i Kenya gör Sida dock bedömningen att insatserna ligger i linje med pågående reformer inom respektive område.⁷²

⁶⁵ Insatsdokumentation: Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), och Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016).

⁶⁶ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheter i Georgien.

⁶⁷ Utrikespolitiska institutets hemsida. "Landguiden Kenya – Sociala förhållanden", 2016.

⁶⁸ Utrikespolitiska institutets hemsida. "Landguiden Kenya – Ekonomisk översikt", 2016;

Utrikespolitiska Institutets hemsida. "Landguiden Kenya – Aktuell politik", 2017.

⁶⁹ Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2009/2693/AF *Strategi för utvecklingssamarbetet med Kenya 2009 – 2013 och bemyndigande att ingå samarbetsavtal*. Strategin förlängdes till december 2015, se Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2016/01030/AF *Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Kenya 2016–2020*.

⁷⁰ Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2009/2693/AF *Strategi för utvecklingssamarbetet med Kenya 2009 – 2013 och bemyndigande att ingå samarbetsavtal*, 4.

⁷¹ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna.

⁷² Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna samt insatsdokumentation: Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063).

3.2.2 Sidas och sakmyndigheternas bedömningar av partnermyndigheternas agenda och ägarskap

I sina svar på Riksrevisionens frågeformulär skriver Sida och sakmyndigheterna att partnermyndigheternas ägarskap i de flesta fall varit gott. I några fall identifieras dock brister i ägarskapet. Ofta rör det sig om att aktörer på någon samarbetsnivå inte ansetts tillräckligt engagerade i samarbetet. Till exempel har Sida i några fall gjort bedömningen att det saknas ägarskap på politisk nivå (Konkurrensverkets samarbete i Georgien och Rikspolisens samarbete i Kenya) eller hos myndighetens ledning (Kronofogdens samarbete i Georgien). I de här fallen gör Sida ändå bedömningen att partnermyndigheterna har haft ägarskap över insatserna.⁷³ I ett fall (Polismyndighetens samarbete i Kenya) har Sida dock valt att upphöra att ge stöd genom en sakmyndighet på grund av avsaknad av ägarskap på departementsnivå.⁷⁴ Sida gör också, i vissa fall, bedömningen att partnermyndighetens ägarskap har förbättrats under tiden som samarbetet har pågått, bland annat på grund av att partnermyndigheten uppmuntrats till detta av sakmyndigheterna och Sida (t.ex. när det gäller SCB:s samarbete i Serbien).⁷⁵

I sex⁷⁶ av tretton samarbeten har Sida i insatsberedningen gjort systematiska bedömningar av riskerna när det gäller "otillräckligt ägarskap och misslyckande ifråga om att bibehålla resultat"⁷⁷ i insatserna. Dessa bedömningar har framförallt gjorts när det gäller insatser som initierats efter 2012.⁷⁸ Riskerna bedöms utifrån en tregradig skala där 1 motsvarar låg risk, 2 motsvarar medel, och 3 motsvarar hög risk. I det material som Riksrevisionen tagit del av framgår det dock inte hur

⁷³ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, se också insatsdokumentation: Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), och Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066).

⁷⁴ Insatsdokumentation: Rikspolis Kenya (insatsnummer: 31100066).

⁷⁵ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida, se också insatsdokumentation SCB Serbien (insatsnummer: 55020061).

⁷⁶ Se följande insatsdokumentation: Kronofogden Georgien (insatsnummer: 55030067), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 51110077), SCB Kenya (insatsnummer: 51110063), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 5500022), och Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011).

⁷⁷ Riksrevisionens översättning av den engelska termen *inadequate ownership and failure to sustain results*. Ägarskap anses vara en förutsättning för att långsiktiga resultat uppnås, bland annat eftersom partnerlandet då förväntas ha ett större engagemang för att driva insatserna även efter samarbetet med, i det här fallet, en svensk sakmyndighet, avslutats. Se till exempel Bilaga 3 till Regeringen. Regeringsbeslut 2016–04–07 (Fi2016/01355/SFÖ) *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*.

⁷⁸ År 2012 införde Sida ett nytt digitalt insatshanteringsystem kallat Trac. I samband med Trac infördes också en rad nya riskbedömningar i Sidas beredningar av insatser. De sju insatsberedningar där Sida inte har gjort någon systematisk riskbedömning initierades före införandet av Trac. För mer information om Trac, se Sida. *Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshantering – Slutrapport*, 2016.

riskbedömningarna har gjorts. Till exempel framgår det inte vilka avvägningar som gjorts mellan ägarskap och hållbarhet, eller om det är interna eller externa risker (eller både och) som har bedömts.

Den granskade insatsdokumentationen visar också att de sex riskbedömningarna har gjorts på olika grunder. En av riskbedömningarna grundas på vilka konsekvenserna blir för partnerlandet om hållbara resultat inte uppnås (Naturvårdsverkets samarbete i Serbien⁷⁹). Några bedömningar fokuserar på externa risker, till exempel politiskt ägarskap i partnerlandet (Kronofogdemyndighetens och Jordbruksverkets samarbeten i Georgien⁸⁰), medan andra bedömningar grundar sig på interna risker, såsom minskat ägarskap hos partnermyndighetens personal (Skatteverkets och SCB:s samarbeten i Kenya⁸¹).

Noteras bör också att Sida i samtliga 13 samarbeten bedömer att förutsättningarna för samarbetspartnerns ägarskap överlag var goda.⁸² Dock är det endast i en insats (Jordbruksverkets samarbete i Georgien⁸³) som Sida gör bedömningen att risken för "otillräckligt ägarskap och misslyckande i att bibehålla resultat" är låg. För övriga insatser gör Sida bedömningen att riskerna är medelhöga (Kronofogdemyndighetens samarbete i Georgien samt SCB:s och Polismyndighetens samarbeten i Kenya⁸⁴) eller höga (Skatteverkets samarbete i Kenya och Naturvårdsverkets samarbete i Serbien⁸⁵).

3.2.3 Initiativ och agendasättande

Samtliga insatser som Riksrevisionen har granskat (förutom Jordbruksverkets samarbete i Georgien, där olika aktörer har olika uppfattning om hur den

⁷⁹ Insatsdokumentation: Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 5500022).

⁸⁰ Insatsdokumentation: Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033) och Kronofogden Georgien (insatsnummer: 55030067).

⁸¹ Insatsdokumentation: Skatteverket Kenya (insatsnummer: 51110077) och SCB Kenya (insatsnummer: 51110063).

⁸² Insatsdokumentation: Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 55000011), SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063). Styrks av svaren på Riksrevisionens frågeformulär från Sida.

⁸³ Insatsdokumentation: Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033).

⁸⁴ Insatsdokumentation: Kronofogden Georgien (insatsnummer: 55030067), SCB Kenya (insatsnummer: 51110063) och Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 55000011).

⁸⁵ Skatteverket Kenya (insatsnummer: 51110077) och Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022).

tillkommit) tillkom efter en direkt förfrågan från partnermyndigheten eller regeringen i partnerlandet. Denna förfrågan har antingen ställts till Sida, Sveriges ambassad eller direkt till sakmyndigheten.⁸⁶ En av de granskade insatserna, Jordbruksverkets insats i Georgien, sticker ut när det gäller vem som tog initiativet. I det fallet uppgav Sida att det var Georgiens premiärministerkontor som kontaktade Sida med en förfrågan,⁸⁷ medan partnermyndigheten uppger att insatsen inleddes efter ett initiativ från svenskt håll.⁸⁸

Sakmyndigheterna uppger att projektplanerna i de flesta fall har utarbetats tillsammans med partnermyndigheten.⁸⁹ Utifrån den insatsdokumentation som Riksrevisionen har granskat, och de underlag som Riksrevisionen fått från riksrevisionsmyndigheterna i Georgien och Serbien, går det dock inte att avgöra i vilken utsträckning som partnermyndigheten har satt agendan för samarbetet.⁹⁰ I två fall (SCB:s samarbete i Serbien och Lantmäteriets samarbete i Georgien) har Sida gjort bedömningen att insatserna helt har tagit sin utgångspunkt i samarbetspartnerns strategier.⁹¹ I övrig insatsdokumentation som Riksrevisionen har tagit del av framgår det inte i vilken utsträckning samarbetspartnerns strategier ligger till grund för samarbetet. För två insatser (Polismyndighetens samarbete i Kenya och Jordbruksverkets samarbete i Georgien) framgår det dock att det inledningsvis inte har funnits någon tydlig agenda från partnermyndighetens sida. I de här fallen uppger Sida att projektplanerna utformats i samarbete mellan sakmyndigheterna i Sverige och partnermyndigheterna.

Oavsett vem som har satt agendan för samarbetet anser Sida och sakmyndigheterna att samarbetena i de flesta fall har varit behovsstyrda. Behoven har identifierats gemensamt genom workshops, kontinuerlig dialog och regelbundna möten. Sakmyndigheterna uppger att de i samtliga insatser har fört

⁸⁶ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, styrks i insatsdokumentation: Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063), samt i underlag från riksrevisionsmyndigheterna i Georgien och Serbien.

⁸⁷ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida samt insatsdokumentation: Jordbruksverkets samarbete i Georgien (insatsnummer: 55030033)

⁸⁸ Underlag från riksrevisionsmyndigheten i Serbien, se också svar på Riksrevisionens frågeformulär från sakmyndigheterna.

⁸⁹ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna.

⁹⁰ Insatsdokumentation samt underlag från riksrevisionsmyndigheterna i Georgien och Serbien.

⁹¹ Insatsdokumentation: SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), samt Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068).

en dialog med partnermyndigheterna under samarbetets gång, i syfte att stämma av insatserna mot partnermyndighetens agenda och se till att insatserna motsvarade partnerns behov. Dialogen uppges framför allt ha skötts av sakmyndigheternas långtidsutsända personal.⁹²

I de granskade insatser där samarbetet mellan en svensk sakmyndighet och en partnermyndighet har pågått under en längre tid förefaller det som att sakmyndigheterna är bättre på att följa partnermyndigheternas agendor (exempelvis SCB:s samarbete i Serbien, Georgien och Kenya; Lantmäteriets samarbete i Georgien; och Polismyndighetens och Naturvårdsverkets samarbeten i Serbien).

3.3 Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionen anser att Sida och sakmyndigheterna har skapat förutsättningar för att partnermyndigheterna ska kunna ha ägarskap över insatserna. Granskningen visar att Sida gjort bedömningen att samtliga insatser har legat i linje med partnerlandets prioriteringar och utvecklingsstrategier,⁹³ och att alla insatser utom en har initierats efter förfrågan från partnermyndigheterna.⁹⁴ Riksrevisionen anser därmed att Sida och sakmyndigheterna har tillsett att insatserna är efterfrågestyrda, vilket är en förutsättning för ägarskap hos partnermyndigheten.

Riksrevisionen menar dock att även om ett samarbete ligger i linje med den agenda som regeringen i partnerlandet har, så skulle Sida och sakmyndigheterna kunna göra mer för att säkerställa att partnermyndigheten också får möjlighet att sätta agendan för samarbetet. Till exempel bör sakmyndigheterna säkerställa att samarbetet utgår från partnermyndighetens egna planer, och att det är partnerns behov som styr hur insatserna genomförs. Riksrevisionen finner att i de samarbeten där myndighetssamverkan har pågått under en längre tid förefaller sakmyndigheterna i regel vara bättre på att följa partnermyndigheternas agendor. Sammantaget anser Riksrevisionen att Sida bör ställa tydligare krav på

⁹² Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, styrks i insatsdokumentation.

⁹³ Insatsdokumentation: Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063).

⁹⁴ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheter, insatsdokumentation, samt underlag från riksrevisionsmyndigheterna i Georgien och Serbien.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

sakmyndigheterna när det gäller att följa partnermyndighetens agenda. Dessa krav, och hur de uppfylls, bör också framgå i Sidas beslutsunderlag.

Eftersom det framförallt är Sida och sakmyndigheterna som har tillfrågats i granskningen, så gör Riksrevisionen inte någon bedömning av hur den faktiska situationen när det gäller ägarskap har sett ut i de granskade insatserna. Riksrevisionens samlade bedömning handlar istället enbart om huruvida Sida och sakmyndigheterna har skapat förutsättningar för ägarskap. Tilläggas bör också att de kontextuella förutsättningarna i partnerlandet har varit avgörande för partnermyndighetens möjligheter för ägarskap. Samarbetspartnerns engagemang har varierat mellan de inblandade aktörerna, såväl på politisk nivå som på partnermyndighetsnivå. I de insatser där det funnits mindre engagemang på politisk nivå har det varit svårare för Sida och sakmyndigheterna att skapa förutsättningar för ägarskap.

4 Givarsamordning

I detta kapitel behandlas revisionsfråga 2: Har Sida och sakmyndigheterna skapat förutsättningar för att insatserna ska kunna samordnas med andra givare och sakmyndigheter?

4.1 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen har valt att granska hur sakmyndigheterna generellt samordnar sig med andra givare (givarsamordning), samt hur de specifikt samordnar sig med andra svenska sakmyndigheter (samordning sakmyndigheterna emellan). Samordningen kan exempelvis ske genom regelbundna möten där givare delar information med varandra för att undvika överlappning i insatserna samt för att skapa synergieffekter.⁹⁵ Detta fokus innebär att Riksrevisionen har valt att inte granska arbetsdelning mellan givare, en aspekt som enligt Parisdeklarationen är en del av det övergripande arbetet med harmonisering mellan givare.⁹⁶

Enligt Parisdeklarationen är det samarbetspartnern (som i denna granskning motsvaras antingen av partnerlandet eller av partnermyndigheten) som, i den mån den har tillräcklig institutionell kapacitet, har det övergripande ansvaret för att koordinera givarna. Givarna har i sin tur ansvar för att samordna sitt arbete med varandra. Samordning innebär att givare ska harmonisera sina respektive insatser för att undvika överlappningar, främja synergieffekter och minska den administrativa bördan hos samarbetspartnern.⁹⁷ Utöver de internationella utfästelserna har riksdagen i PGU slagit fast att svenska biståndsaktörer ska samordna sitt arbete med andra givare i partnerländerna för att öka biståndseffektiviteten.⁹⁸

De regelverk som styr den svenska statliga förvaltningen understryker också vikten av myndighetssamordning. Myndighetsförordningen slår fast att myndigheter, genom samarbete med varandra och med andra aktörer, ska ta tillvara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.⁹⁹ Vidare ska varje myndighet enligt förvaltningslagen hjälpa andra myndigheter inom ramen för sin verksamhet.¹⁰⁰ I Sidas instruktion fanns även under de granskade åren (2013–2015) en formulering om att myndigheten särskilt ska

⁹⁵ Synergieffekter skapas till exempel när olika givares insatser har en positiv inverkan på varandra.

⁹⁶ OECD/DAC. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005/2008, 6–7.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, 72–73, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112.

⁹⁹ 6 § myndighetsförordningen (2007:515)

¹⁰⁰ 6 § förvaltningslagen (1986:223)

samverka med "statliga myndigheter och andra aktörer i frågor som rör internationella upphandlingar och tjänsteexport".¹⁰¹

Givet dessa skrivningar i Parisdeklarationen, PGU, myndighetsförordningen, förvaltningslagen och Sidas instruktion är Riksrevisionens utgångspunkt att de sakmyndigheter som deltar i den myndighetssamverkan som Sida finansierar har ett ansvar att samordna sitt arbete, och att Sida har ett särskilt ansvar för att stödja sakmyndigheterna i att samordna sitt arbete med såväl andra givare som andra sakmyndigheter.¹⁰²

Utifrån dessa utgångspunkter har följande delfrågor formulerats, som sammantaget ligger till grund för att behandla revisionsfråga 2:

- Har sakmyndigheterna identifierat övriga givare som arbetar inom samma område och samordnat sitt arbete med dessa?
- Har Sida bistått sakmyndigheterna i deras samordning med andra givare i partnerlandet?
- Har sakmyndigheterna samordnat sitt arbete med andra sakmyndigheter som verkar i samma partnerland?
- Har Sida skapat plattformar där sakmyndigheterna kan samordna sitt arbete med varandra?

4.2 Analys

4.2.1 Förutsättningar för givarsamordning

Sida och sakmyndigheterna uppger i sina svar på Riksrevisionens frågeformulär att det under den granskade perioden har funnits goda förutsättningar för samordning mellan sakmyndigheterna och andra givare i partnerländerna.¹⁰³ I de fall där partnerlandet eller partnermyndigheten uppges ha haft kapacitet och politisk vilja har de tagit ansvar för givarkoordineringen vilket har bidragit till att skapa förutsättningar för samordning.¹⁰⁴ I de fall där partnermyndigheten saknat

¹⁰¹ 5 § 3 förordningen (2010:1080) med instruktion för Sida i dess lydelse före den 6 juli 2015. I den nuvarande lydelsen i instruktionen har Sidas samverkansansvar stärkts, då regeringen har angett att Sida inom sitt verksamhetsområde särskilt ska samverka med "statliga myndigheter och andra offentliga aktörer i syfte att inhämta och tillvarata sakkunskap och förvaltningskompetens i genomförandet av internationellt utvecklingssamarbete, exempelvis genom tjänsteexport". Se 5 § 1 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

¹⁰² Till exempel ska Sida, enligt sin instruktion, bidra till genomförandet av Sveriges politik för global utveckling, både inom ramen för den egna verksamheten och i samarbete med andra aktörer. Se 3 § 2 förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

¹⁰³ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna. Utgångspunkterna styrks av insatsdokumentation som Riksrevisionen har tagit del av.

¹⁰⁴ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna.

kapacitet eller politisk vilja så har involverade givare tagit ansvar för givarkoordineringen, och därmed stärkt samordningen mellan biståndsaktörer. I vissa fall har svenska aktörer (Sida eller sakmyndigheten) tagit ett ansvar för koordinering och samordning, i andra fall har andra givare tagit detta ansvar.¹⁰⁵ I Serbien har till exempel Sida, tillsammans med Naturvårdsverket, haft det övergripande ansvaret för givarsamordning inom miljösektorn.¹⁰⁶ I Serbien och Georgien där EU är en stor aktör har det ofta varit EU-representationen på plats som ansvarat för givarsamordning.¹⁰⁷ I några fall (SCB:s samarbeten i Kenya och Georgien samt Kronofogdemyndighetens samarbete i Georgien) gjorde Sida bedömningen att det fanns brister i givarkoordineringen, bland annat på grund av bristande kapacitet hos partnermyndigheten. I de fallen spelade sakmyndigheternas utsända i partnerlandet en viktig roll i arbetet med att koordinera och samordna insatsen med andra aktörer.¹⁰⁸

De kontextuella förutsättningarna för att samarbetspartnern ska kunna ta ansvar för givarkoordineringen varierar mellan partnerländerna i Riksrevisionens granskning. I Serbien har samordningen mellan givare underlättats av landets tydliga fokus på förberedelserna för ett framtida EU-medlemskap.¹⁰⁹ I Georgien påverkades partnermyndigheternas förutsättningar och engagemang för givarsamordning av den komplicerade politiska situation som följde efter parlamentsvalet 2012, då landets politiska inriktning genomgick betydande förändringar. Enligt Sida och sakmyndigheterna förbättrades situationen emellertid år 2014, när den georgiska regeringen bildade ett antal givarkoordineringsgrupper. Dessa koordineringsgrupper uppges ha varit viktiga för sakmyndigheternas förutsättningar för att samordna sitt arbete med andra givare i Georgien under 2014 och 2015.¹¹⁰

¹⁰⁵ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, styrks av insatsdokumentation.

¹⁰⁶ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och Naturvårdsverket (Serbien) samt insatsdokumentation: Naturvårdsverkets samarbete i Serbien (insatsnummer 55000022).

¹⁰⁷ Insatsdokumentation: Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), och SCB Serbien (insatsnummer: 55020061).

¹⁰⁸ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och SCB Georgien och Kenya, styrks i insatsdokumentation: SCB Georgien (insatsnummer: 55030006, 55110011) och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903, 51110063).

¹⁰⁹ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheter i Serbien, samt insatsdokumentation: Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), och SCB Serbien (insatsnummer: 55020061).

¹¹⁰ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna. Se också Utrikespolitiska institutets hemsida. "Georgien – Aktuell politik", 2016.

När det gäller Kenya har den politiska situationen varit instabil under den granskade perioden, med oroligheter i samband med val och flera terrorattentat som skakat landet.¹¹¹ Den politiska oron i landet har påverkat den politiska viljan för att genomföra förvaltningsreformer, vilket haft en negativ inverkan på partnermyndigheternas förutsättningar för att koordinera givarna. Trots detta har partnermyndigheterna i Kenya tagit sig an rollen som givarkoordinator i flera av de granskade samarbetena.¹¹²

4.2.2 Samordning mellan sakmyndigheterna och andra givare

I samtliga granskade samarbeten har det förekommit någon form av samordning mellan sakmyndigheterna och andra givare. Denna samordning har i de flesta fall inletts med att sakmyndigheten, tillsammans med Sida, gjort en kartläggning över de andra givare som varit involverade i respektive sektor i partnerländerna. Syftet med dessa kartläggningar har varit att minska risken för överlappningar med andra givare, samt att knyta kontakter och på så vis skapa förutsättningar för att synergieffekter ska kunna uppstå mellan olika givares insatser. Det framgår dock inte alltid av den information som Riksrevisionen har tagit del av om kartläggningen bidrog till att uppfylla dessa syften. Exempelvis förefaller det som att det framför allt är risken för överlappning som undersökts, medan möjligheter till synergier mer sällan verkar ha identifierats.¹¹³

¹¹¹ Utrikespolitiska Institutets hemsida. "Kenya – aktuell politik", 2017.

¹¹² Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheter i Kenya, samt insatsdokumentation: Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063).

¹¹³ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, styrks av insatsdokumentation, se Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063).

Enligt det material som Riksrevisionen har granskat förefaller Sidas roll i givarsamordningen i respektive partnerland ha varit att bistå sakmyndigheterna i att göra kartläggningar av aktörer och existerande nätverk för givarsamordning. I de fall där sådana nätverk inte funnits har Sida gått in och bistått i givarsamordningen. Även om Sida inte har haft en aktiv roll i samordningen, så har Sida-representanter ofta suttit med som observatörer vid möten med andra givare.¹¹⁴

4.2.3 Samordning sakmyndigheterna emellan

Enligt det material som Riksrevisionen har tagit del av förefaller det generellt vara så att sakmyndigheterna endast samordnat sitt arbete med sakmyndigheter som arbetat i samma eller angränsande sektorer,¹¹⁵ eller där det har funnits gemensamma tematiska intressen.¹¹⁶ Exempelvis har Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen haft kontakt i Serbien, men det framgår inte om, och i så fall hur, de har samverkat.¹¹⁷ I flera fall har det också förekommit att sakmyndigheter har anlitat experter från andra sakmyndigheter i sina insatser. Exempelvis har Jordbruksverket anlitat experter från Livsmedelsverket¹¹⁸, och Naturvårdsverket har anlitat experter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.¹¹⁹ För 5 av de 13 samarbetena saknas uppgifter i svaren på Riksrevisionens frågeformulär om huruvida samordning med andra

¹¹⁴ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, styrks av insatsdokumentation, se Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063).

¹¹⁵ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna.

¹¹⁶ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, styrks av insatsdokumentation, se Konkurrensverket Georgien (insatsnummer: 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), SCB Georgien (insatsnummer: 55110011), Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077), och SCB Kenya (insatsnummer: 511005903 och 51110063).

¹¹⁷ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna samt insatsdokumentation: Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882) och Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022).

¹¹⁸ Insatsdokumentation: Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016).

¹¹⁹ Insatsdokumentation: Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022).

sakmyndigheter har förekommit, och i några andra fall är det osäkert hur samordningsarbetet har gått till och hur framgångsrikt det har varit.¹²⁰ När sakmyndigheterna tillfrågats om huruvida de har samordnat sitt arbete med andra sakmyndigheter, uppger flera av dem att de varit den enda svenska sakmyndigheten på plats i respektive sektor (detta gäller till exempel Konkurrensverkets samarbete i Georgien, Polismyndighetens samarbete i Serbien och Skatteverkets samarbete i Kenya). Dessa sakmyndigheter nämner däremot inte om det funnits andra sakmyndigheter i partnerlandet som de kunde ha samordnat sitt arbete med.¹²¹

I Sverige har Sida etablerat funktioner med uppgift att säkerställa en fungerande samverkan med de sakmyndigheter som genomför insatser inom den Sida-finansierade myndighetssamverkan. Under den granskade perioden sköttes uppdraget som Sidas myndighetssamordnare på 50 procent av en heltidstjänst, och därutöver hade ett trettio tal myndigheter särskilda kontaktpersoner på Sida, s.k. fokalpunkter, som i sin tur samordnades av en myndighetssamordnare.¹²²

För att skapa samstämmighet mellan sakmyndigheterna och öka effektiviteten i myndighetssamverkan har Sida även genom sitt nätverk *Sida Partnership Forum*¹²³ skapat mötesplatser för nätverksbyggande och erfarenhetsutbyte i Sverige under den granskade perioden. Till exempel har Sida anordnat årliga forum där sakmyndigheterna har haft möjlighet att träffa varandra samt representanter från Utrikesdepartementet och Sida. Sakmyndigheterna har gemensamt bildat Nätverk för Lärande (*Network for Learning*, N4L). Syftet med N4L är att utbyta erfarenheter och identifiera områden där sakmyndigheternas kapacitet och kompetens behöver stärkas när det gäller det internationella utvecklingssamarbetet.¹²⁴ Genom dessa plattformar har samordning mellan sakmyndigheterna skett även på huvudkontorsnivå i Sverige.

4.3 Riksrevisionens samlade bedömning

Utifrån det granskade materialet finner Riksrevisionen att sakmyndigheterna har skapat förutsättningar för samordning med andra givare. Sida har underlättat samordningen genom att bistå sakmyndigheterna i arbetet med att identifiera

¹²⁰ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, samt insatsdokumentation: Konkurrensverket Georgien (insatsnummer 55030025), Kronofogdemyndigheten Georgien (insatsnummer: 76003983 och 55030067), Naturvårdsverket Georgien (insatsnummer: 55030083 och 55110012), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066), Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077) och Jordbruksverket Georgien (insatsnummer: 55030033 och 55000016).

¹²¹ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna.

¹²² Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida; se också Sidas hemsida "Myndigheter i utvecklingssamarbetet", 2017.

¹²³ Sidas hemsida. "Sida Partnership Forum", 2017.

¹²⁴ Sida. *Sidas årsredovisning 2014, 2015, 74*.

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

andra givare och aktörer i partnerländerna. Givarsamordningen förefaller framför allt ha handlat om att undvika överlappningar. Detta medför att möjliga synergieffekter kan ha förbisetts och att det därför kan finnas potential att öka effektiviteten i myndighetssamverkan genom förbättrad givarsamordning.

Rörande samordningen sakmyndigheterna emellan så förefaller det på huvudkontorsnivå ha skett genom sakmyndigheternas nätverk och de mötestillfällen som Sida har anordnat. När det gäller sakmyndigheternas samordning med varandra i partnerländerna finns det dock förbättringsmöjligheter. Den samordning som har förekommit i partnerländerna har varit med andra sakmyndigheter inom samma sektor. En bredare samordning mellan sakmyndigheter skulle kunna leda till att myndigheterna kan dra nytta av varandras erfarenheter av att ha arbetat med statsförvaltningen i ett visst land. Sakmyndigheterna skulle exempelvis också kunna anordna gemensamma utbildningar och dra nytta av samma administrativa system.

Då det framför allt är Sida och sakmyndigheterna som har tillfrågats i granskningen, så gör inte Riksrevisionen någon bedömning av hur sakmyndigheterna har samordnat sitt arbete med andra givare och med varandra. Riksrevisionens samlade bedömning handlar istället om de förutsättningar som Sida och sakmyndigheterna har skapat för samordning.

5 Prissättning

Detta kapitel behandlar revisionsfråga 3: Har prissättningen av insatserna skett i enlighet med gällande regelverk?

5.1 Bedömningsgrunder

En myndighet får endast ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.¹²⁵ Statliga myndigheter som bedriver tjänsteexport (exempelvis i form av Sida-finansierad myndighetssamverkan) ska, om inte regeringen har föreskrivit något annat, ta ut avgifter för sina tjänster så att avgifterna täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning).¹²⁶

Kravet på full kostnadstäckning innebär att varje myndighet ska beräkna priset per timme för sina tjänster så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader som direkt eller indirekt härrör från tjänsteexporten.¹²⁷ Myndigheternas priser ska i så hög utsträckning som möjligt spegla deras verkliga kostnader för att insatserna på sikt varken ska ge upphov till överskott eller underskott.¹²⁸ Vid ett underskott riskerar myndigheten att behöva subventionera tjänsteexporten med delar av anslag som är avsedda för annan verksamhet. Ett överskott innebär att de biståndsinsatser som sakmyndigheten utför blir alltför dyra.

¹²⁵ Se 3 § avgiftsförordningen (1992:191). Enligt 4 § första stycket 10 avgiftsförordningen, får statliga myndigheter under regeringen (med undantag av affärsverken) mot avgift tillhandahålla tjänsteexport om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. De sakmyndigheter som omfattas av denna granskning har samtliga en skrivning om att de får bedriva tjänsteexport enligt sin instruktion.

¹²⁶ Detta framgår av 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191). Full kostnadstäckning gäller både tjänsteexport av varaktig karaktär i större omfattning, och tjänsteexport som är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.

¹²⁷ Enligt ESV:s föreskrifter till 5 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191) ska avgifterna beräknas så att intäkterna på ett eller några års sikt täcker samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader (ESV Cirkulär 2011:3).

¹²⁸ ESV. *Sätt rätt pris!*, 2014, 12. Regeringen kan medge undantag från kravet på full kostnadstäckning om den vill ge en myndighet bättre förutsättningar att utöva tjänsteexport. I dessa fall ska regeringen ange hur ett eventuellt underskott ska finansieras, se Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av statlig tjänsteexport*, 2011.

Regeringen kan emellertid medge undantag¹²⁹ från kravet på full kostnadstäckning för att ge en myndighet bättre förutsättningar att delta i institutionellt utvecklingssamarbete. I dessa fall bör regeringen ange hur ett eventuellt underskott ska finansieras.¹³⁰

När det gäller biståndsfinansierad tjänsteexport utgörs avgifterna av de timpriser som sakmyndigheterna tar ut av Sida. Utöver timpriserna ersätter Sida också kostnader för resor, kommunikation och andra personalrelaterade kostnader, samt uppdragskostnader såsom kostnader för seminarier, studieresor och lokala konsulter.¹³¹

Myndigheternas prisnivåer ska fastställas med hjälp av ESV:s kalkylmodell "sätt rätt pris".¹³² ESV har ett generellt ansvar för avgiftsbelagd verksamhet i staten, vilket innebär att alla statliga myndigheter ska rapportera in sin avgiftsbelagda verksamhet till ESV varje år. Statliga myndigheter är också skyldiga att samråda årligen med ESV om de avgifter som de tar ut eller avser att ta ut av företag, hushåll och andra myndigheter.¹³³ ESV kontrollerar i samband med samrådet om myndigheterna har gjort korrekta kalkyler och tagit med relevanta kostnader i sina beräkningar. ESV:s bedömning är dock inte bindande, utan myndigheterna har rätt att fastställa ett avgiftsförslag även om ESV har avstyrkt det.¹³⁴ ESV får även medge undantag från samrådsskyldigheten.¹³⁵

När det gäller prissättning inom ramen för den Sida-finansierade myndighetssamverkan ska sakmyndigheterna, utöver samråden med ESV, även samråda med Sida om sin prissättning. Eventuella justeringar av

¹²⁹ Inga sådana undantag förekommer i de granskade sakmyndigheternas instruktioner. Se förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket, förordningen (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen, förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten, förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket, förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen (till och med 2014), förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten, förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån, förordningen (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk och förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket.

¹³⁰ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, 65.

¹³¹ Detta framgår av Sidans allmänna villkor för myndighetssamverkan. Under den period som granskas gällde de villkor som beslutades 2013-02-15 (dnr. 13/000051). Efter den granskade perioden ändrades villkoren 2016-05-02 (dnr. 15/000021).

¹³² *Ibid.*, se också ESV. *Sätt rätt pris!*, 2014.

¹³³ Se 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

¹³⁴ ESV:s hemsida. "Avgiftsbelagd verksamhet", 2017, samt ESV. *Sätt rätt pris!*, 2014.

¹³⁵ 7 § andra stycket avgiftsförordningen (1992:191).

sakmyndigheternas timpriser ska behandlas vid de årliga överläggningarna mellan sakmyndigheten och Sida.¹³⁶

Riksrevisionen har även granskat prissättningsprocessen med utgångspunkt i budgetlagens och myndighetsförordningens krav på att statlig verksamhet ska karakteriseras av god hushållning.¹³⁷ Enligt förarbetena till lagen om statsbudgeten innebär begreppet god hushållning att onödiga utgifter undviks och att verksamheten bedrivs med hög produktivitet.¹³⁸ När det gäller den Sida-finansierade myndighetssamverkan utgår Riksrevisionen ifrån att ansvaret för att beakta kraven på god hushållning är delat och åligger både sakmyndigheterna och Sida. Riksrevisionen menar att sakmyndigheterna har ansvar för att timpriserna, utöver att motsvara kraven på full kostnadstäckning, också ska leva upp till budgetlagens krav på god hushållning. Därutöver har Sida ett ansvar för att iaktta de krav på god hushållning som åligger myndigheten i dess verksamhet, i det här fallet att finansiera tjänsteexport. Riksrevisionen menar därför att Sida behöver tillse att prissättningen av de insatser man finansierar uppfyller kraven på god hushållning och full kostnadstäckning.

Utifrån dessa utgångspunkter har följande delfrågor formulerats, som sammantaget ligger till grund för att behandla revisionsfråga 3:

- Ligger sakmyndigheternas timpriser på den nivå som krävs för att nå det ekonomiska målet om full kostnadstäckning?
- Har sakmyndigheterna samrátt med ESV och Sida i den utsträckning de är ålagda att göra?
- Har budgetlagens krav på god hushållning beaktats i prissättningen?

5.2 Analys

5.2.1 Stora variationer i sakmyndigheternas timpriser

Riksrevisionens granskning visar på stora variationer i de timpriser som de granskade sakmyndigheterna fakturerar Sida. Flera sakmyndigheter har olika prisnivåer beroende på roll och erfarenhet hos den personal som deltar i insatser. Timpriserna hos de granskade sakmyndigheterna varierar mellan 800 kronor (Polismyndighetens lägsta timpris¹³⁹) och 1 450 kronor (Kemikalieinspektionens högsta timpris). Tabell 2 visar hur relationen mellan sakmyndigheternas timpriser och lönelågen såg ut år 2015.

¹³⁶ Detta framgår av Sidans allmänna villkor för myndighetssamverkan. Under den period som granskas gällde de villkor som beslutades 2013-02-15 (dnr. 13/000051). Efter den granskade perioden ändrades villkoren 2016-05-02 (dnr. 15/000021).

¹³⁷ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) och 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹³⁸ Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.

¹³⁹ Detta är det lägsta timpris *gentemot Sida* som en sakmyndighet uppgett i granskningen. Riksrevisionen har dock inte haft tillgång till information från Polismyndigheten om timpriser kopplade till lönenivåer, varför Polismyndigheten inte ingår i nedanstående tabell och diagram.

Tabell 2 Sakmyndigheternas timpriser och lönelägen år 2015

Löneintervall:	<30 000	35 000	40 000	45 000	50 000	55 000	>60 000
Genomsnitt (för alla granskade myndigheter per lönenivå)	904	932	1 015	1 071	1 125	1 125	1 194
Median (för alla granskade myndigheter per lönenivå)	907,5	921,5	1 050	1 100	1 135	1 135	1 200
Lägsta (av alla myndigheter per lönenivå)	820	820	850	850	850	850	850
Högsta (av alla myndigheter per lönenivå)	1 000	1 050	1 150	1 250	1 350	1 350	1 450

Anm. Riksrevisionen har inte haft tillgång till information från Polismyndigheten om lönenivåer kopplade till timpriser.

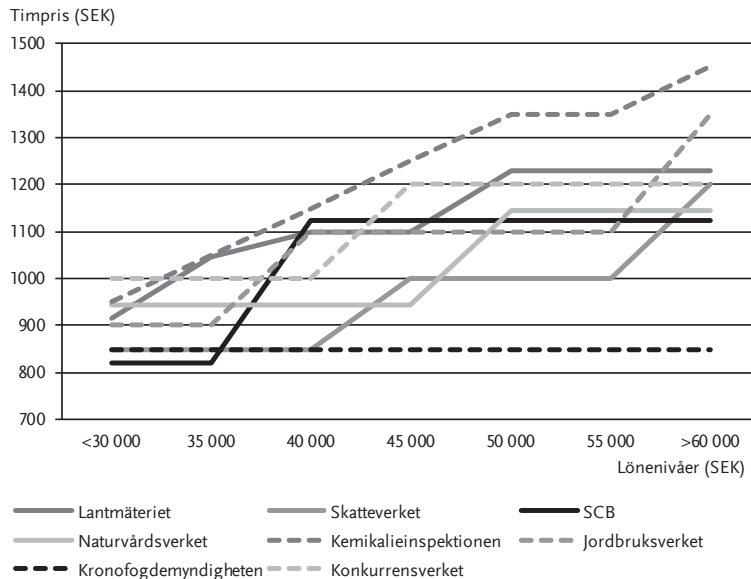
Källa: Riksrevisionens bearbetning av underlag från granskade sakmyndigheter.

Om man istället jämför respektive sakmyndighets genomsnittliga timpris ligger det lägsta snittpriset för en enskild sakmyndighet på 850 kronor (Kronofogdemyndigheten) och det högsta på 1 221 kronor (Kemikalieinspektionen).¹⁴⁰

Sakmyndigheterna har olika modeller för att räkna fram sitt timpris, men det består generellt av lönekostnader inklusive sociala avgifter, samt så kallade overheadkostnader. Lönekostnaden utgör en väsentlig andel av timpriset, och löneskillnader mellan sakmyndigheterna skulle därför delvis kunna förklara skillnader i prissättningen. Riksrevisionen har dock inte sett något tydligt sådant samband vid jämförelse av relationen mellan de granskade sakmyndigheternas arvoden och respektive sakmyndighets löneläge.¹⁴¹ Till exempel har Riksrevisionen observerat att timpriserna kan skilja sig åt väsentligt mellan två personer med lika hög lön som jobbar på två olika myndigheter. I internationella insatser är det vanligt att en person med högre lön kostar mer i timmen än en person med lägre lön på samma myndighet. En sakmyndighet (Kronofogdemyndigheten) har dock samma timpris gentemot Sida för all personal. Diagram 2 redovisar hur relationen ser ut mellan sakmyndigheternas timpriser och lönelägen.

¹⁴⁰ Källa: Svar på Riksrevisionens frågeformulär från sakmyndigheterna. Där snittpriser inte har uppgetts av sakmyndigheterna har Riksrevisionen räknat ut ett genomsnitt utifrån de prisivåer som uppgetts.

¹⁴¹ Riksrevisionen har baserat sin jämförelse på uppgifter om timpriser och lönelägen från sakmyndigheterna (utom i de fall där något annat uppges).

Diagram 2 Sakmyndigheternas timpris i relation till löneläge år 2015

Anm. Riksrevisionen har inte haft tillgång till information från Polismyndigheten om lönenivåer kopplade till timpriser.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av underlag från granskade sakmyndigheter.

Utöver lönekostnader utgörs en väsentlig del av timpriset av de overheadkostnader som sakmyndigheterna tar ut. Riksrevisionen konstaterar att skillnaderna är stora sakmyndigheterna emellan när det gäller den del av timpriset som utgörs av overhead. Den högsta overheadkostnaden bland de granskade sakmyndigheterna är mer än dubbelt så stor som den lägsta (drygt 600 kronor per timme jämfört med knappt 300 kronor per timme).¹⁴²

Overheadkostnader innefattar bland annat myndighetsgemensamma kostnader för administration, lokaler och kontorsmateriel. Sakmyndigheterna har dock olika sätt att definiera vad som ingår i dessa kostnader. Till exempel specificerar vissa sakmyndigheter vilka andelar av timpriset som rör myndighetsgemensamma funktioner och vilka som specifikt rör administrationen av myndighetens internationella insatser, medan andra inte gör det. Vissa sakmyndigheter skickar ut så kallade långtidsexperter, det vill säga personal som är stationerad i

¹⁴² Svar på Riksrevisionens frågeformulär från sakmyndigheterna.

partnerlandet under en längre period. Några av dessa sakmyndigheter drar i overheadberäkningen av en del av priset för gemensamma kostnader som hade belastat 'hemmakontoret' om personen hade haft sin arbetsplats där.¹⁴³

Jämförelsen mellan de olika sakmyndigheternas overheadkostnader är dock problematisk. Dels har sakmyndigheterna olika sätt att beräkna dessa kostnader, dels är det sannolikt så att de faktiska overheadkostnaderna också kan skilja sig åt. Exempelvis kan kostnaderna för myndighetsgemensamma funktioner såsom lokaler variera beroende på om en sakmyndighet har sina lokaler i centrala Stockholm eller i en annan del av landet.

5.2.2 Full kostnadstäckning

Samtliga granskade sakmyndigheter har redovisat de ekonomiska resultaten av sin tjänsteexport för den granskade perioden. Riksrevisionen bedömer att de har nått det ekonomiska målet om full kostnadstäckning.

Som tabell 3 visar redovisar fyra av nio sakmyndigheter att de har nått full kostnadstäckning med ± 0 , medan fem av nio har redovisat ett underskott och/eller ett överskott. För två sakmyndigheter (Lantmäteriet och SCB) är över- och underskotten relativt små (mindre än fem procent per år) i förhållande till respektive sakmyndighets intäkter per år för tjänsteexport. I tre fall (Jordbruksverket, Kronofogdemyndigheten och Skatteverket) har sakmyndigheterna redovisat större över- och underskott, men dessa kompenseras av balanserade över- eller underskott från tidigare räkenskapsår (se tabell 3). Riksrevisionen bedömer därför att de redovisade under- och överskotten faller inom ramen för vad som kan anses rimligt, givet omsättningen och att myndigheterna förväntas nå full kostnadstäckning över en längre tidsperiod.

¹⁴³ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från sakmyndigheterna.

Tabell 3 Full kostnadstäckning, avvikelser per år angivna i miljoner kronor

Sakmyndighet	År 2013	År 2014	År 2015
Kemikalieinspektionen	Redovisning av tjänsteexport består enbart av twinningprojekt finansierat av EU (Kemikalieinspektionen. 2014, 11–12)	+/- 0 Inkluderar twinningprojekt finansierat av EU (Kemikalieinspektionen. 2015, 13).	+/- 0 Inkluderar twinningprojekt finansierat av EU (Kemikalieinspektionen. 2016, 90).
Konkurrensverket	+/- 0 (Konkurrensverket. 2014, 76)	+/- 0 (Konkurrensverket. 2015, 98)	Ej aktuellt (Konkurrensverket. 2016, 94)
Kronofogdemyndigheten ¹⁴⁴	- 0,8 (Kronofogdemyndigheten. 2014, 60)	- 0,2 (Kronofogdemyndigheten. 2015, 62)	+ 0,7 (Kronofogdemyndigheten. 2016, 76) ¹⁴⁵
Jordbruksverket	+ 1,8 (Jordbruksverket. 2016, 176) ¹⁴⁶	+ 1,1 (Jordbruksverket. 2015, 148)	- 0,5 (Jordbruksverket. 2016, 176) ¹⁴⁷
Lantmäteriet	- 1,1 (Lantmäteriet. 2016, 72)	+ 0,1 (Lantmäteriet. 2016, 72)	+ 0,8 (Lantmäteriet. 2016, 72)
Polismyndigheten	+/- 0 (Polisen. 2014, 53)	+/- 0 (Polisen. 2015, 54)	+/- 0 (Polisen. 2016, 50)
Naturvårdsverket	Ej angivet ¹⁴⁸ (se Naturvårdsverket. 2014, 63)	+/- 0 (Naturvårdsverket. 2015, 130)	+/- 0 (Naturvårdsverket. 2016, 136)
SCB	- 1,6 (SCB. 2016, 13)	- 0,5 (SCB. 2016, 13)	- 1,3 (SCB. 2016, 13)
Skatteverket	- 5,7 (Skatteverket. 2014, 127) ¹⁴⁹	- 0,4 (Skatteverket, 2015, 147)	+ 3,4 (Skatteverket, 2016, 147)

Källa: Myndigheternas årsredovisningar.

¹⁴⁴ 2013 och 2014 års resultat motsvarar underskott på -22 procent och -5,3 procent respektive. Även år 2012 var underskottet -22 procent, vilket delvis kompenseras av ett överskott på 24 procent 2011 (Kronofogdemyndigheten. *Årsredovisning för 2013*, 2014, 66).

¹⁴⁵ Motsvarar ett överskott på 12,9 procent. Enligt Kronofogdemyndigheten kompenseras överskottet "till viss mån [...] av tidigare års balanserade resultat om -0,6 miljoner kronor" (Kronofogdemyndigheten. *Årsredovisning för 2015*, 2016, 9).

¹⁴⁶ 2013 års resultat på +1 814 tkr är ett ackumulerat överskott. Jordbruksverkets tjänsteexport drevs i projektform till och med 2013. Redovisningssättet ändrades därmed från och med 2014, när tjänsteexport blev ett resultatområde.

¹⁴⁷ Detta motsvarar ett underskott på -6,1 procent, som dock täcks av balanserade överskott från tidigare år.

¹⁴⁸ Naturvårdsverkets årsredovisning för 2013 innehåller enbart uppgifter om prestationer för det bilaterala samarbetet och säger därmed inget om kostnadstäckning, se Naturvårdsverket. *Årsredovisning för 2013*, 2014, 60.

¹⁴⁹ Motsvarar ett underskott på -47,2 procent. Detta underskott beror på att Skatteverkets kostnader för tjänsteexport 2013 innehåller en rättelse med 5 359 tkr för tidigare år. Rättelsen avser kostnader som tidigare belastat förvaltningsanslaget, se Skatteverket. *Årsredovisning för 2013*, 2014, 127.

5.2.3 Avstämningar med ESV och Sida har skett i de flesta fall

Enligt det underlag som Riksrevisionen har tagit del av har erforderliga avstämningar med såväl ESV som Sida ägt rum för de flesta av de granskade samarbetena.¹⁵⁰ Flera av de granskade sakmyndigheterna har dock uppgett att de, trots avstämningarna med ESV, tycker att det är svårt att räkna fram ett korrekt timpris. Särskilt de sakmyndigheter som inte har så lång erfarenhet av biståndsverksamhet, eller som endast har genomfört ett fåtal insatser, har uppgett att det har varit svårt att sätta ett pris som motsvarar full kostnadstäckning. Kronofogdemyndigheten är ett exempel på en sakmyndighet som har fått höja arvodet efterhand, då timpriserna för myndighetens insatser inledningsvis varit för lågt satta för att täcka myndighetens kostnader.¹⁵¹ Representanter för Sida och flera sakmyndigheter har uppgett till Riksrevisionen att effektiviteten i såväl prisberäkning som annan administration skulle kunna öka om dessa uppgifter samlades hos en instans, istället för att varje sakmyndighet ska 'uppfinna hjulet' och sköta administrationen var för sig.¹⁵²

Jämförelsevis uppger SCB och Naturvårdsverket, som båda har omfattande biståndsverksamhet och mångårig erfarenhet av tjänsteexport, att de inte upplever det som svårt att räkna fram ett korrekt arvode för att nå det ekonomiska målet. SCB har även uppgett att myndigheten ständigt arbetar för att effektivisera sin verksamhet och sänka kostnaderna, och därmed timpriset, gentemot Sida.¹⁵³

5.2.4 Det kan finnas risker när det gäller god hushållning

Granskningen visar att det kan finnas risk för att budgetlagens krav på god hushållning inte följs i sakmyndigheternas prissättning av de granskade insatserna. Även om sakmyndigheterna har nått målet om full kostnadstäckning, kvarstår det faktum att det finns stora variationer i timpriserna sakmyndigheterna emellan som inte fullt ut kan förklaras av skillnader i lönekostnader. Skillnaderna kan emellertid vara välmotiverade och exempelvis bero på skillnader i overheadkostnader, men varken ESV eller Sida har i sina avstämningar med sakmyndigheterna granskat detta.

När det gäller ESV ingår det inte i dess roll att granska sakmyndigheternas timpriser utifrån perspektivet om god hushållning. ESV ska endast säkerställa att

¹⁵⁰ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från sakmyndigheterna. Polismyndigheten uppger att man under den granskade perioden endast har stämt av sina timpriser med Sida, medan Naturvårdsverket uppger att man endast stämde av sina timpriser med ESV år 2015.

¹⁵¹ Uppgift lämnad under diskussion vid workshop med företrädare från Sida och sex sakmyndigheter, 2016–11–22.

¹⁵² Kommentar från Sida och flera sakmyndigheter under diskussion vid workshop med företrädare från Sida och sex sakmyndigheter, 2016–11–22.

¹⁵³ Information från sakmyndigheter i intervjuer, samt under diskussioner vid workshop med företrädare från Sida och sex sakmyndigheter, 2016–11–22.

timpriserna är satta på ett sådant sätt att det ekonomiska målet om full kostnadstäckning kan nås. ESV har uppgett till Riksrevisionen att de i teorin skulle kunna påpeka om en sakmyndighets arvode ligger exceptionellt högt. I praktiken är dock det omvända mer vanligt förekommande, det vill säga att ESV ifrågasätter arvoden som ser ut att vara för lågt satta och därmed riskerar att leda till underfinansiering.¹⁵⁴

Sida uppger att de under den granskade perioden inte har analyserat skillnaderna mellan sakmyndigheternas respektive timprisinivåer. Under samråden med sakmyndigheterna gör Sida inte heller någon egen bedömning av de timpriser som sakmyndigheterna presenterar, utan nöjer sig med att konstatera att timpriserna är avstämde med ESV.¹⁵⁵ I detta avseende säkerställer Sida således inte att kraven på god hushållning uppfylls.

5.3 Riksrevisionens samlade bedömning

Riksrevisionen konstaterar att samtliga nio granskade sakmyndigheter har nått det ekonomiska målet om full kostnadstäckning under den granskade perioden. Det finns dock väsentliga variationer i de timpriser som sakmyndigheterna tar ut för sina insatser inom den Sida-finansierade myndighetssamverkan. Dessa variationer kan inte fullt ut förklaras av löneskillnader mellan sakmyndigheterna, men kan likväl vara motiverade och exempelvis bero på skillnader i overheadkostnader. Riksrevisionen observerar dock att det i praktiken är varje sakmyndighet som bär ansvaret för att tillse deras timpriser är motiverade. Det kan därför finnas en risk för att budgetlagens krav på god hushållning inte följs i sakmyndigheternas prissättning av de granskade insatserna. Riksrevisionen menar därför att det finns förbättringspotential när det gäller tillse att prissättningen präglas av god hushållning. Specifika riktlinjer, exempelvis för beräkning av overheadkostnader för Sida-finansierad tjänsteexport, skulle också kunna förenkla sakmyndigheternas prissättning och göra den mer transparent.

Riksrevisionen konstaterar också att omfattningen på en sakmyndighets internationella verksamhet, liksom dess erfarenhet av att arbeta med internationellt utvecklingssamarbete, förefaller ha betydelse för hur väl sakmyndighetens arbete med att prissätta sina insatser fungerar. För att komma tillrätta med denna problematik skulle någon form av administrativt stöd för myndigheter med nystartad eller begränsad biståndsverksamhet kunna övervägas. Riksrevisionen har dock inga synpunkter på vilken aktör som skulle kunna komma ifråga för ett sådant stöduppdrag.

¹⁵⁴ Telefonintervju med företrädare för ESV, 2017–10–09. Uttalanden om arvoden gäller avgifter generellt och avser inte specifikt tjänsteexport.

¹⁵⁵ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida.

6 Val av sakmyndigheter som utförare

Detta kapitel behandlar revisionsfråga 4: Gjorde Sida valet av sakmyndigheter som utförare av insatser i enlighet med gällande regelverk?

6.1 Bedömningsgrunder

Granskningar och utvärderingar från åren 2009–2011 av svensk myndighetssamverkan visade att Sida i vissa fall inte valt sakmyndigheter som genomförare av bistånd i enlighet med då gällande regelverk.¹⁵⁶ Bland annat kritiserades Sida för att det inte gick att säkerställa att kraven om unik kompetens efterlevts i Sidas upphandlingar av sakmyndigheter som genomförare av biståndsinsatser.¹⁵⁷ Sedan dess har regeringen förklarat att utgångspunkten vid tjänsteexport är att statliga myndigheter inte bör agera i konkurrens med inhemska privata aktörer.¹⁵⁸ Kraven på konkurrensneutralitet förtydligas i regeringens *Vägledning för styrning av statlig tjänsteexport*.¹⁵⁹ Tjänsteexport bör bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet på områden där myndigheten besitter en unik kompetens som marknaden inte kan tillhandahålla i önskvärd grad, och som inte innebär att privata aktörers exportmöjligheter påverkas negativt.¹⁶⁰

I samma vägledning anger regeringen att ett absolut krav på konkurrensneutralitet i förhållande till privata aktörer ska gälla vid statlig tjänsteexport, och att tjänsteexport därför ska upphandlas i konkurrens med privata aktörer i enlighet med lagen om offentlig upphandling (LOU).¹⁶¹ Av vägledningen framgår emellertid även att LOU inte behöver tillämpas om det handlar om tjänster som är direkt kopplade till en myndighets unikheter.¹⁶²

¹⁵⁶ Riksrevisionen. *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning*, 2009, se också SADEV. *Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser - en utvärdering av organisering, styrning och stöd*, 2010.

¹⁵⁷ Riksrevisionen. *Statliga myndigheters tjänsteexport*, 2011, 10. Kraven om unik kompetens ställs i prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁵⁸ Den tidigare tjänsteexportförordningen (1992:192) upphävdes 2010. Se prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁵⁹ Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011.

¹⁶⁰ Se Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹⁶¹ Under den period som granskas gällde lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Från och med den 1 januari 2017 gäller istället lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

¹⁶² Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011, 7–11.

En sakmyndighets unika kompetens kan ligga i dess kärnkompetens, som kan definieras i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Den så kallade unikheten behöver dock inte ligga i kärnkompetensen. En myndighet kan anses ha unik kompetens i kraft av sin funktion som statlig myndighet, till exempel när ett partnerland eller en partnermyndighet uttryckligen efterfrågat en relation med en svensk statlig aktör. I de fallen är endast sakmyndigheter aktuella som utförare av biståndsinsatsen. Givet att det inte alltid är tydligt vad som utgör en sakmyndighets unika kompetens ska Sida inför varje beslut om finansiellt stöd till insatser inom ramen för myndighetssamverkan göra och dokumentera en bedömning av sakmyndighetens unika kompetens för de specifikt efterfrågade tjänsterna.¹⁶³

Utifrån dessa utgångspunkter har följande delfrågor formulerats, som ligger till grund för att behandla revisionsfråga 4:

- Efterfrågade partnermyndigheten eller regeringen i partnerlandet specifikt ett samarbete med en svensk statlig aktör?
- Har Sida gjort och dokumenterat en bedömning av sakmyndighetens unika kompetens?

6.2 Analys

6.2.1 Specifik förfrågan om svensk statlig kompetens

I kapitel 3 (om ägarskap) gjordes en kartläggning av vilken aktör som hade tagit initiativ till respektive insats. I föreliggande kapitel tas analysen ett steg längre, och inkluderar huruvida partnermyndigheten eller regeringen i partnerlandet specifikt efterfrågat ett samarbete med en svensk statlig aktör. Riksrevisionen har också granskat om Sida har gjort och dokumenterat en bedömning av den svenska sakmyndighetens unika kompetens.

Kartläggningen i kapitel 3 visar att alla granskade samarbeten utom ett (Jordbruksverkets samarbete med Georgien) tillkommit efter en förfrågan från partnermyndighet eller regering i partnerlandet.¹⁶⁴ Det material som Riksrevisionen tagit del av visar också att 11 av 13 samarbeten tillkommit efter en specifik förfrågan från partnermyndigheten eller regeringen i partnerlandet om att samarbeta med en svensk statlig aktör.¹⁶⁵ I enlighet med uttalanden av regeringen

¹⁶³ Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011, 7–11.

¹⁶⁴ Se kapitel 3 i föreliggande granskning.

¹⁶⁵ Svar på Riksrevisionens frågeformulär från Sida och sakmyndigheterna, samt insatsdokumentation. Dessa elva samarbeten är: Konkurrensverkets, Kronofogdemyndighetens, SCB:s och Lantmäteriets samarbeten i Georgien; SCB:s, Rikspolisstyrelsens och Skatteverkets samarbeten i Kenya; samt Kemikalieinspektionens, Naturvårdsverkets, SCB:s och Rikspolisstyrelsens samarbeten i Serbien.

är då förutsättningarna för att undanta insatsen från upphandling enligt LOU uppfyllda, men Sida ska fortfarande göra och dokumentera en bedömning av sakmyndighetens unika kompetens för insatsen ifråga.¹⁶⁶

I två av de granskade samarbetena är det oklart om partnermyndigheten eller regeringen i partnerlandet specifikt efterfrågat ett samarbete med en svensk statlig aktör (Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets samarbeten i Georgien). Sju av de granskade insatserna är fortsättningar på tidigare insatser, där partnermyndigheten efterfrågat en fortsättning på det tidigare samarbetet.¹⁶⁷ I de här fallen är det dock oklart vilken aktör det var som tog det ursprungliga initiativet till samarbetet, och om det då specifikt var ett samarbete med en statlig aktör som efterfrågades.

6.2.2 Dokumenterad bedömning av sakmyndighetens unika kompetens

I det granskade materialet för 8 av 13 samarbeten gör Sida inte någon dokumenterad bedömning av sakmyndighetens unika kompetens.¹⁶⁸ I ett av dessa åtta fall refererar dock Sida till sin ramöverenskommelse med sakmyndigheten (Lantmäteriets samarbete i Georgien) och i två andra fall hänvisas till sakmyndighetens egen bedömning av sin unika kompetens (Jordbruksverkets samarbete i Georgien samt Polismyndighetens samarbete i Kenya). Trots dessa referenser gör Sida ingen bedömning av myndighetens eventuellt unika kompetens i förhållande till den specifika insatsen. I flera ramöverenskommelser mellan Sida och sakmyndigheterna står det också uttryckligen att Sida ska göra en bedömning av den unika kompetensen inför beslut om varje insats.¹⁶⁹

En aspekt av bedömningen av den unika kompetensen är att det kan finnas tjänster som ingår som en del av myndighetssamverkan, men som även kan tillhandahållas av andra aktörer än statliga myndigheter. Om så är fallet är det Sidans ansvar att kontrollera att dessa tjänster upphandlas i enlighet med LOU.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Se Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011, 11.

¹⁶⁷ Insatsdokumentation: Lantmäteriet Georgien (insatsnummer: 76003992, 55030214 och 55030068), Kemikalieinspektionen Serbien (insatsnummer: 71001882), Naturvårdsverket Serbien (insatsnummer: 55000022), Rikspolisstyrelsen Serbien (insatsnummer: 5500011), SCB Serbien (insatsnummer: 55020061), Rikspolisstyrelsen Kenya (insatsnummer: 31100066) och Skatteverket Kenya (insatsnummer: 31100064 och 51110077).

¹⁶⁸ Dessa åtta insatser är: Kemikalieinspektionens och Rikspolisstyrelsens samarbeten i Serbien; Konkurrensverkets, Kronofogdens, Lantmäteriets, Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets samarbeten i Georgien; samt Rikspolisstyrelsens samarbete i Kenya.

¹⁶⁹ Se till exempel Sida och Naturvårdsverket. *Ramöverenskommelse mellan Sida och Naturvårdsverket*, 2011; Sida och Lantmäteriet. *Ramöverenskommelse mellan Sida och Lantmäteriet*, 2011.

¹⁷⁰ Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011, 10.

Riksrevisionen har därför låtit en konsultfirma göra en översyn av marknaden för att utröna om de tjänster som sakmyndigheterna utför i internationella insatser finns att tillgå hos andra utförare. Konsultrapporten visar att de flesta av de tjänster som sakmyndigheterna erbjuder finns att tillgå på marknaden. Det gäller tjänster som rör sakmyndigheternas kärnkompetens och stödfunktioner som exempelvis projektledning och IT, även i kombination med erfarenhet från aktuellt land och kontext.¹⁷¹ I det material från Sida och sakmyndigheterna som Riksrevisionen har tagit del av framkommer det dock inte om Sida haft någon annan aktör i åtanke som utförare av någon av insatserna.¹⁷²

6.3 Riksrevisionens samlade bedömning

Granskningen visar att partnerlandets regering eller partnermyndigheten i de flesta fall specifikt har efterfrågat ett samarbete med en svensk statlig aktör. Riksrevisionen gör därför den samlade bedömningen att sakmyndigheterna uppfyller kravet om unik kompetens.¹⁷³ Dock ska Sida även i de fall då samarbetspartnern specifikt har efterfrågat ett samarbete med en svensk statlig aktör göra en dokumenterad bedömning av sakmyndighetens unika kompetens i förhållande till den specifika insatsen.¹⁷⁴ Detta har inte gjorts i flera av de granskade samarbetena. Sida bör därför säkerställa att sådana bedömningar görs, och även ta i beaktande att tjänster inom sakmyndigheternas kärnkompetens och stödfunktioner kan finnas att tillgå på den öppna marknaden.

Avslutningsvis konstaterar Riksrevisionen att mycket av den kritik som Sida har fått i tidigare granskningar och utvärderingar för sitt val av svenska sakmyndigheter som genomförare av biståndsinsatser inte längre är aktuell. Detta eftersom regeringen i samband med förslaget till nytt förvaltningspolitiskt mål i propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* framförde att tjänsteexport endast ska bedrivas inom ramen för myndighetens kärnverksamhet inom områden där myndigheten besitter en unik kompetens. Riksdagen godkände det nya målet för förvaltningspolitiken i juni 2010. I oktober samma år presenterade regeringen dokumentet *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport* där kravet på unik kompetens förtydligades.¹⁷⁵ Regeringens styrning av hur sakmyndigheternas unika kompetens ska bedömas har således förändrats sedan denna kritik framfördes.

¹⁷¹ EY. *Bilateralt Förvaltningsbistånd: Kartläggning av marknaden för konsulttjänster inom bistånd - utförd av EY på uppdrag av Riksrevisionen*, 2016.

¹⁷² Information från sakmyndigheter i intervjuer samt diskussion vid workshop med företrädare från Sida och sex sakmyndigheter, 2016–11–22.

¹⁷³ Se Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011, 7–11.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Referenslista

Riksdagstryck

- Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*, bet. 1996/97:KU3, prot. 1996/97:25.
- Prop. 2002/03:122. *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling*, bet. 2003/04:UU3 *Ny svensk politik för global utveckling (UU3)*, rskr. 2003/04:112.
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.
- Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016, utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, sid. 9, bet. 2015/16:UU2, rksr. 2015/16:99, rskr. 2015/16:100.
- Prop. 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*, bet. 2016/17:UU2, rskr. 2015/16:95, rskr. 2015/16:96.
- Regeringen. Bilaga till Regeringsbeslut 2013–07–11 (UF2013/41712/UD/USTYR): *Promemoria: Riktlinjer för resultatstrategier för Sveriges internationella bistånd*.
- Regeringen. *Biståndspolitisk plattform*, Skr. 2013/14:131.
- Regeringen. Regeringsbeslut 2016–04–07 (Fi2016/01355/SFÖ), Bilaga 3: *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling*.
- Regeringen. *Policyramverk för svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd*. Skr. 2016/17:60
- Regeringskansliet/Utrikesdepartementet. *Modell för förstärkt resultatstyrning i det internationella utvecklingsarbetet*: Dnr. 07.051.
- Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF/2009/18792/EC *Samarbetsstrategi för utvecklingsarbetet med Serbien 2009–2012*.
- Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2009/2693/AF *Strategi för utvecklingsarbetet med Kenya 2009 – 2013 och bemyndigande att ingå samarbetsavtal*.
- Regeringskansliet. *Riktlinjer för samarbetsstrategier*, artikelnummer: UD10.075.
- Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2010/2122/EC *Samarbetsstrategi för utvecklingsarbetet med Georgien januari 2010 – december 2013*.
- Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2013/31802/UD/EC *Resultatstrategi för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet för perioden 2014–2020*.
- Regeringskansliet. Regeringsbeslut UF2016/01030/AF *Strategi för Sveriges utvecklingsamarbete med Kenya 2016–2020*.
- SOU. *Export av statligt förvaltningskunnande*, SOU 2000:27. Stockholm, 2000.

Litteratur

- 4th High Level Forum on Aid Effectiveness. *Busan Outcome Document*. Busan, Korea: 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 29 nov – 1 dec, 2011.
- Booth, D. *Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in*. ODI Working Paper 336, London: ODI, 2011.
- Degnbol-Martinussen, J. och Engberg-Pedersen, P. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London och New York: Zed Books, 2003.
- ESV. Cirkulär 2011:3, *Ändring i Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen (1992:191)*, Stockholm: ESV, beslutad 2011–04–30.
- ESV. *Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport*, ESV 2007:34. Stockholm: ESV, 2007. ESV. *Sätt rätt pris!*, ESV 2014:52. Stockholm: ESV, 2014.
- Hydén, G. *After the Paris Declaration: Taking on the issue of power*. Development Policy Review, 26(3), 259–274, 2008.
- Jordbruksverket. *Årsredovisning för 2015*. Jönköping: Jordbruksverket, 2016.
- Kemikalieinspektionen. *Årsredovisning för 2013*. Stockholm: Kemikalieinspektionen, 2014.
- Kemikalieinspektionen. *Årsredovisning för 2014*. Stockholm: Kemikalieinspektionen, 2015.
- Kemikalieinspektionen. *Årsredovisning för 2015*. Stockholm: Kemikalieinspektionen, 2016.
- Konkurrensverket. *Årsredovisning för 2013*. Stockholm: Konkurrensverket, 2014.
- Konkurrensverket. *Årsredovisning för 2014*. Stockholm: Konkurrensverket, 2015.
- Konkurrensverket. *Årsredovisning för 2015*. Stockholm: Konkurrensverket, 2016.
- Kronofogdemyndigheten. *Årsredovisning för 2012*. Stockholm: Kronofogden, 2013.
- Kronofogdemyndigheten. *Årsredovisning för 2013*. Stockholm: Kronofogden, 2014.
- Kronofogdemyndigheten. *Årsredovisning för 2014*. Stockholm: Kronofogden, 2015.
- Kronofogdemyndigheten. *Årsredovisning för 2015*. Stockholm: Kronofogden, 2016.
- Lantmäteriet. *Årsredovisning för 2015*. Gävle: Lantmäteriet, 2016.
- Naturvårdsverket. *Årsredovisning för 2013*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2014.
- Naturvårdsverket. *Årsredovisning för 2014*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2015.
- Naturvårdsverket. *Årsredovisning för 2015*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2016.
- Naturvårdsverket. *International Cooperation at the Swedish Environmental Protection Agency*. Stockholm: Naturvårdsverket, 2017.
- OECD/DAC. *DAC Peer Review: Sweden*. Paris: OECD, 2005.

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

- OECD/DAC. *The Challenges of Capacity Development: Working Towards Good Practice*, Paris: OECD, 2006.
- OECD/DAC. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, Paris: OECD, 2008.
- Polisen. *Årsredovisning för 2013*. Stockholm: Polisen, 2014.
- Polisen. *Årsredovisning för 2014*. Stockholm: Polisen, 2015.
- Polisen. *Årsredovisning för 2015*. Stockholm: Polisen, 2016.
- Riksrevisionen. *Riksrevisionens uppföljningsrapport 2016*. Stockholm: Riksrevisionen, 2016.
- Riksrevisionen. *Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning*, RiR 2009:15. Stockholm: Riksrevisionen, 2009.
- Riksrevisionen. *Statliga myndigheters tjänsteexport*. RiR 2011:24. Stockholm: Riksrevisionen, 2011.
- SADEV. *Svenska myndigheter som genomförare av Sidafinansierade insatser – en utvärdering av organisering, styrning och stöd*, SADEV 2010:3. Karlstad: SADEV, 2010.
- SCB. *SCB-Indikatorer. Ekonomisk månadsöversikt – juni 2017*. Stockholm: SCB, 2017.
- SCB. *Årsredovisning för 2015*. Stockholm: SCB, 2016.
- Sida. *Sidas budgetunderlag 2018–2020*. Stockholm: Sida, 2017.
- Sida. *Sidas riktlinjer för stöd inom EU-Twinning.*, Stockholm: Sida, 2015.
- Sida. *Sida's Support to Public Administration and Institutional Capacity Development 2003–2015: Perspectives, Evidence and Lessons Learned*. Stockholm: Sida, 2016.
- Sida. *Sidas årsredovisning 2014*. Stockholm: Sida, 2015.
- Sida. *Sidas årsredovisning 2015*. Stockholm: Sida, 2016.
- Sida. *Utvärdering av ändamålsenligheten i Sidas arbete med insatshantering – Slutrapport*. Sida Evaluation 2016:2. Stockholm: Sida, 2016.
- Sida. *Sidas allmänna villkor för myndighetssamverkan*. dnr. 13/000051. Stockholm: Sida, 2013–02–15.
- Sida. *Sidas allmänna villkor för myndighetssamverkan* dnr. 15/000021. Stockholm: Sida, senast ändrad 2016–05–02.
- Sida och Lantmäteriet. *Ramöverenskommelse mellan Sida och Lantmäteriet*. Stockholm och Gävle, 2011–03–25.
- Sida och Naturvårdsverket. *Ramöverenskommelse mellan Sida och Naturvårdsverket*. Stockholm, 2011–03–10.
- Skatteverket. *Årsredovisning för 2013*. Stockholm: Skatteverket, 2014.

- Skatteverket. *Årsredovisning för 2014*. Stockholm: Skatteverket, 2015.
- Skatteverket. *Årsredovisning för 2015*. Stockholm: Skatteverket, 2016.
- Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*. Stockholm, 2011.
- Statskontoret. *Styrning av svensk biståndspolitik. En utvärdering*, Statskontoret 2011:25. Stockholm: statskontoret, 2011.
- Whitfield L. (red.) *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Wohlgemuth, L. *50 år av svenskt utvecklingssamarbete*. Perspectives No. 23. Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för globala studier, 2012.

Hemsidor

- ESV:s hemsida. "Avgiftsbelagd verksamhet". 2017. <http://www.esv.se/statens-ekonomi/hermes/om-hermes/avgiftsbelagd-verksamhet/> (hämtad 2017-11-01).
- Global Partnership for Effective Development Cooperation:s hemsida. "About the global partnership". 2017. <http://effectivecooperation.org/> (hämtad 2017-11-29).
- Europeiska Kommissionens hemsida. "Serbia 2016 report". 2016. (http://seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_na_pretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf (hämtad 2017-09-29)).
- OECD/DAC:s hemsida. "Compare your country". 2017. <http://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics> (hämtad 2017-09-27).
- OECD/DAC:s hemsida. "The High Level Fora on Aid Effectiveness: A history". 2017. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm> (hämtad 2017-10-03).
- Openaids hemsida. "Ny data visar hela svenska biståndet 2015". 2017. <https://openaid.se/sv/blog/new-data-shows-full-extent-of-swedish-aid-for-2015/?php> (hämtad 2017-09-27).
- Openaids hemsida. "Om Openaid". 2017. <https://openaid.se/sv/about/> (hämtad 2017-22-23).
- Polismyndighetens hemsida. "Organisation". 2017. <https://polisen.se/Om-polisen/Organisation/> (hämtad 2017-11-15).
- Regeringens hemsida. "Globala mål för hållbar utveckling". 2017. <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/17-globala-mal-for-hallbar-utveckling/> (hämtad 2017-09-28).

Regeringens hemsida. "Så styrs Sverige – Så arbetar regeringen och regeringskansliet: Regeringsärende". 2017. <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/> (hämtad 2017–10–27).

SCB:s hemsida. "Statistics Sweden's cooperation projects around the world". 2017. <https://www.scb.se/en/About-us/statistics-swedens-cooperation-projects-around-the-world/> (hämtad 2017–09–27).

Sidas hemsida. "Myndigheter i utvecklingssamarbetet". 2017. <http://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/aktorsgrupper/Offentlig-sektor/myndigheter-i-utvecklingssamarbetet/> (hämtad 2017–10–10).

Sidas hemsida. "Sida Partnership Forum". 2017. <http://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/resurser/kurser-och-utbildning/Om-sida-partnership-forum/> (hämtad 2017–11–28).

SKL Internationals hemsida. "SKL International". 2017. <http://sklinternational.se/> (hämtad 2017–10–16).

Utrikespolitiska institutets hemsida. "Georgien – Aktuell politik". 2016. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/georgien/aktuell-politik/> (hämtad 2017–10–06).

Utrikespolitiska Institutets hemsida. "Landguiden Kenya – Aktuell politik". 2017. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/kenya/aktuell-politik/> (hämtad 2017–10–10).

Utrikespolitiska institutets hemsida. "Landguiden Kenya – Ekonomisk översikt". 2016. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/kenya/oversikt/> (hämtad 2017–10–17).

Utrikespolitiska institutets hemsida. "Landguiden Kenya – Sociala förhållanden". 2016. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/afrika/kenya/sociala-forhallanden/> (hämtad 2017–10–17).

Utrikespolitiska institutets hemsida "Landguiden Serbien – Aktuell politik". 2017. <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/serbien/aktuell-politik2/> (hämtad 2017–10–11).

Anföranden

Jämtin, Carin. Anförande vid FUF-seminarium: "Framtidens bistånd – ett samtal med Sidas generaldirektör Carin Jämtin, Medelhavsmuseet, Stockholm: Föreningen för Utvecklingsfrågor (FUF), 2017–10–06.

Statistiskt underlag och konsultrapporter

EY. *Bilateralt Förvaltningsbistånd: Kartläggning av marknaden för konsulttjänster inom bistånd – utförd av EY på uppdrag av Riksrevisionen*. Stockholm: EY, 2016.

Sida. *Statistiskt underlag: utbetalningar för tjänsteexport från och med 1998 till och med 2015.* Riksrevisionens beställning, februari 2016.

Sida. *Underlag: utbetalningar till nio sakmyndigheter i Georgien, Kenya och Serbien, 2013–2015.* Riksrevisionens beställning, november 2017.

Frågeformulär (svar på Riksrevisionens beställningar)

Jordbruksverket, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Kemikalieinspektionen, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Konkurrensverket, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Kronofogdemyndigheten, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Lantmäteriet, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Naturvårdsverket, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Polismyndigheten, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Riksrevisionsmyndigheten, svar på Georgien. Riksrevisionens beställning, november 2016.

Riksrevisionsmyndigheten i Serbien, svar på Riksrevisionens beställning, november 2016.

SCB, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Sida, svar på Riksrevisionens beställning, december 2015.

Sida, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Skatteverket, svar på Riksrevisionens beställning, maj 2016.

Utrikesdepartementet, svar på Riksrevisionens beställning, december 2015.

Intervjuer och workshop

Telefonintervju med företrädare från ESV. Riksrevisionen, 2017–10–09.

Telefonintervju med företrädare från Jordbruksverket. Riksrevisionen, 2017–10–09.

Telefonintervju med företrädare från Kemikalieinspektionen. Riksrevisionen, 2016–10–28.

Telefonintervju med företrädare från Konkurrensverket. Riksrevisionen, 2016–10–28.

Telefonintervju med företrädare från Kronofogdemyndigheten. Riksrevisionen, 2016–11–02.

Telefonintervju med företrädare från Lantmäteriet. Riksrevisionen, 2016–10–31.

Telefonintervju med företrädare från SCB. Riksrevisionen, 2016–11–20.

Workshop med företrädare från Sida och sex sakmyndigheter. Riksrevisionen, 2016–11–22.

Insatsdokumentation från Sida och sakmyndigheter

Georgien: Jordbruksverket 55030033

Jordbruksverket. *Final Report 2011–2014, Capacity Building Agriculture – Georgia, 2015–03–01*. Jönköping: Jordbruksverket (slutrapport).

Sida. *Appraisal of Intervention, Final, 2015–06–12* (beredning av insats - förlängning).

Sida. *Decision on Contribution: Georgia food safety inst building, 2015–06–12* (beslut om insats).

Sida. *Conclusion on Performance SPS Georgia, 2013–09–02* (uppföljning av insats).

Georgien: Jordbruksverket 55000016

Jordbruksverket. *Application for funding to cover core program costs pending the evaluation of already submitted project application for 2015–2017, Bridging period 1 July to 31 December 2015, 2015–06–09* (projektdokument, beredning av insats).

Jordbruksverket. *Project Document: Partnership Cooperation between the Georgian National Food Agency and the Swedish Board of Agriculture, 2015–2017, CBA-G II, Reference: 3.1.17-1209/14*. Jönköping: Jordbruksverket (projektdokument, beredning av insats).

Sida. *Appraisal of Intervention, Final, 2015–06–30* (beredning av insats).

Sida. *Decision on Contribution: Food Safety Preparatory, 2015–06–30* (beslut om insats).

Sida. *Contribution Completion Final: Food Safety Preparatory, 2016–06–29* (slutrapport).

Georgien: Konkurrensverket 55030025

Konkurrensverket och partnermyndighet. *Project Agreement Proposal, 2011–07–08*, Stockholm: Sida (beredning av insats).

Konkurrensverket. *Final Project Report 2011–2013, Dnr. 619/2011, 2014–04–03* (slutrapport).

Sida. *Decision on Contribution, Sida contribution no. 55030025* (beslut om insats).

Sida. *Contribution Completion Final, 2014–04–24* (slutrapport).

Georgien: Kronofogdemyndigheten 76003983

Ministry of Justice Georgia. *Partnership between the National Bureau of Enforcement Georgia and Swedish Enforcement Agency, First phase August 2010–July 2013, n.d.* (projektdokument).

Sida. *Contribution Completion, final, 2014–04–14* (slutrapport).

Georgien: Kronofogdemyndigheten 55030067

Kronofogden. *Partnership between the National Bureau of Enforcement Georgia and Swedish Enforcement Agency. Phase 2, August 2013–December 2015*. April 2013, revised in July 2013 (projektdokument).

Sida. *Basis for Decision on Contribution: GEO Enforcement Phase II, 2013–09–10* (beredning av insats).

Sida. *Decision on Contribution: GEO Enforcement Phase II*, n.d. (beredning av insats).

Sida. *Contribution Completion, final: Georgia Enforcement Phase II, 2016–06–29* (slutrapport).

Georgien: Lantmäteriet 76003992

National Agency of Public Registry of Ministry of Justice of Georgia. *Project Proposal Capacity building and improved client services at NAPR of Georgia*, n.d. (projektdokument).

National Agency of Public Registry of Ministry of Justice of Georgia och Lantmäteriet. *Project proposal for a no-cost extension of the project Capacity building and improved client services at NAPR of Georgia* October, 2011 (projektdokument).

Sida. *Decision on Contribution, 2008–05–26* (beslut om insats).

Georgien: Lantmäteriet 55030214

Sida. *Appraisal of Intervention, 2014–05–27* (beredning av insats).

Sida. *Decision on Contribution: Preparation of contribution with Public Registry Georgia*, n.d. (beslut om insats).

Sida. *Decision on amendment of agreement*, n.d. (beslut om insats).

Sida. *Contribution Completion, final: Preparation of contribution with Public Registry Georgia, 2015–11–27* (slutrapport).

Georgien: Lantmäteriet 55030068

National Agency of Public Registry of Ministry of Justice of Georgia och Lantmäteriet. *Request on Institutional Cooperation between NAPR and Lantmäteriet: Confidence in Georgia, Project Proposal version 1.3*, n.d (projektdokument).

Georgien: Naturvårdsverket 55030083

Sida. *Terms of Reference: Preparatory Phase for support to Government of Georgia in Solid Waste Management, 2012–05–15* (terms of reference).

Georgien: Naturvårdsverket 55110012

Naturvårdsverket. *Proposal towards preparing a long-term project plan for implementation of an integrated waste management system in Georgia*, 2015–02–24 (projektdokument).

Georgien: SCB 55030006

Sida. *Assessment Memo: Proposal for a cooperation project between National Statistic Office of Georgia (GeoStat) and Statistics Sweden (SCB)*, 2011–05–11 (beredning av insats).

Sida. *Beslut om Insats, Insatsstöd till: Cooperation between National Statistic Office of Georgia (GeoStat) and Statistics Sweden (SCB)*, 2011–05–23 (beslut om insats).

Georgien: SCB 55110011

SCB och GeoStat. *Project document for the 2nd phase of the Sida supported institutional capacity building project of the National Statistics Office of Georgia 2015–2018*, 2015–02–25 (projektdokument).

Sida (2015) *Decision on Contribution: SCB phase II Institutional Capacity Building GeoStat*, n.d. (beslut om insats).

Sida. *Conclusion on Performance: SCB phase II Institutional Capacity Building GeoStat*, 2016–07–04 (slutrapport).

Kenya: Rikspolisstyrelsen 31100066

Rikspolisstyrelsen. *Extension of the Swedish support to police reforms in Kenya, April – December 2014, Swedish Police Adviser in Kenya and Swedish short-term support to police reforms in Kenya*, 2015–01–30 (projektdokument).

Rikspolisstyrelsen. *Final Report, March 2010 – December 2014, Swedish Police Adviser in Kenya and Swedish short-term support to police reforms in Kenya*, 2015–06–16 (slutrapport).

Sida. *Assessment Memo: Support to Police Service Reform in Kenya: Swedish – Kenyan Police Cooperation during an inception phase, 15 March 2010 to 14 March 2011*, 2015 (beredning av insats).

Sida. *Beslut om insats, insatsstöd till: Stöd till Rikspolisstyrelsens (RPS) samarbete med Kenyas kommitté för genomförande av Polisreformen (PRIC) 15 mars till 31 dec 2011, aktivitetsperiod till 14 mars 2010, med möjlighet till förlängning fram till 2013*, 2010–07–26 (beredning av insats och beslut om insats).

Sida. *Beslut om insats, insatsstöd till: Förlängning av avtal - Stöd till Rikspolisstyrelsens (RPS) samarbete med Kenyas kommitté för genomförande av Polisreformen (PRIC) 15 mars till 31 dec 2011, aktivitetsperiod till 14 mars 2010, med möjlighet till förlängning fram till 2013*, 2010–07–26 (beslut om insats).

Sida. *Contribution Completion, Final*, 2015–08–14 (slutrapport).

Kenya: SCB 51110059

Sida. *Assessment Memo: Assessment of SCB – Statistics Sweden, 2011–03–08* (beredning av insats).

Sida. *2013 Beslut om insats: Statistics Sweden – Kenya National Bureau of Statistics (KNBS), 2013–11–07* (beslut om insats).

Sida. *Beslut om insats: Amendment of Decision No 51/2013 Statistics Sweden – Kenya National Bureau of Statistics (KNBS), 2014–03–21* (beslut om insats).

Kenya: SCB 51110063

SCB and Kenya National Bureau of Statistics (2014) *A cooperation project between KNBS and Statistics Sweden (SCB), September 2014 – September 2018, 2014–10–07* (projektdokument).

SCB and Kenya National Bureau of Statistics (2015) *Statistical Cooperation Project between Kenya National Bureau of Statistics and Statistics Sweden 2015–2018, Inception Report, Juli, 2015* (projektdokument).

Sida (2014) *Appraisal of Intervention, final, 2014–12–15* (beredning av insats).

Sida (2014) *Decision on Contribution: Statistics Support – KNBS, n.d.* (beslut om insats).

Kenya: Skatteverket 31100064 och Skatteverket 51110077

Kenya Revenue Authority and Swedish Tax Agency (2014) *Programme Proposal Final – A cooperation programme between Kenya Revenue Authority and the Swedish Tax Agency 2014–2017, 2014–05–09* (projektdokument).

Sida. *Beredning av insats, slutgiltig, 2014–07–09* (beredning av insats).

Sida. *Decision on Contribution: Swe Tax Agency – Kenya Revenue Auth, 2014, n.d.* (beslut om insats).

Sida. *Conclusion on Performance – Swe Tax Agency – Kenya Revenue Auth, 2016–10–17* (uppföljning).

Serbien: Kemikalieinspektionen 71001882

Kemikalieinspektionen *Project Document: Chemicals risk management in Serbia – phase 2, 2010–12–02* (projektdokument).

Sida. *Assessment Memo: Chemicals Risk Management in Serbia, phase II, 2010–11–02* (beredning av insats).

Sida. *Beslut om Insats: Insatsstöd till: Chemicals Risk Management, Serbia, phase II, 2010–12–03* (beslut om insats).

Sida. *Conclusions on Performance, final: Chemicals Management Serbia, 2015–05–12* (slutrapport).

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

Sida. *Contribution Completion, final: Chemicals Management Serbia, 2016–08–01* (slutrappport).

Sida. *Conclusions on Performance, final: Chemicals Management Serbia, 2016–08–01* (slutrappport).

Serbien: Naturvårdsverket 55000022

Sida. *Basis for Decision on Contribution: Support to Environmental negotiations Serbia – Swedish EPA, 2013–06–20* (beredning av insats).

Sida. *Decision on Contribution: Support to Environmental negotiations Serbia – Swedish EPA, 2013, n.d.* (beslut om insats).

Sida. *Conclusion on Performance, 2015–05–12* (uppföljning).

Sida. *Contribution Completion, final: ENVAP 2 Support to Environme [sic] negotiations Serbia. Swedish EPA, 2016–08–01* (slutrappport).

Serbien: Rikspolisstyrelsen 5500011

Rikspolisstyrelsen och Ministry of Interior of the Republic of Serbia. *Development of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia 2012–2014. Phase II: Supporting the implementation of the Development Strategy. 2012–02–15* (projektdokument).

Sida. *Basis for decision: Police Reform Programme Phase 2, 2013–07–11* (beredning av insats).

Sida. *Decision on Contribution: Police Reform Programme Phase 2 (2012–2014), 2013, n.d.* (beslut om insats).

Sida. *Conclusion on Performance: Police Reform Programme Phase 2 (2012–2014), 2016–07–20* (slutrappport).

Serbien: SCB 55020061

SCB. *Partnership in statistics. A cooperation project between the Statistical Office of the Republic of Serbia and Statistics Sweden. Project plan for the fourth phase, October 2012–September 2015, september, 2015* (projektdokument).

Sida. *Appraisal of intervention: Partnership in Statistics: A cooperation project between the Statistical Office of the Republic of Serbia and Statistics Sweden, 2012–10–12* (beredning av insats).

Sida. *Decision on Contribution: Partnership in Statistics: A cooperation project between the Statistical Office of the Republic of Serbia (SORS) and Statistics Sweden (SCB), 2012–11–16* (beslut om insats).

Sida. *Conclusion on Performance: Statistics 2012–2015, 2016–08–18* (slutrappport).

Bilaga 1. Urval och metod

I denna granskningsrapports inledande kapitel förs en kort diskussion om de metodmässiga överväganden som har gjorts under granskningens gång. Nedan följer en mer ingående diskussion om hur urvalet av granskningsobjekt gått till, och de metoder som har använts för att samla in det empiriska underlag som granskningen bygger på.

Urval och avgränsningar

De insatser som har granskats valdes ut genom en urvalsprocess i flera steg. I det första steget beställde och analyserade Riksrevisionen data från Sida om den tjänsteexport som myndigheten har finansierat från och med 1998 till och med 2015. Utifrån denna information gjorde Riksrevisionen ett urval med avseende på tidsperiod, sakmyndighet och partnerland enligt nedan.

Val av tidsperiod

Riksrevisionen valde att granska Sida-finansierad myndighetssamverkan som genomfördes under perioden från och med 2013 till och med 2015.¹⁷⁶ Denna tidsperiod valdes mot bakgrund av att styrningen av den aktuella biståndsformen förändrades under åren 2009–2011 (se denna rapport's inledande kapitel).¹⁷⁷ Utvärderings- och granskningsrapporter från flera aktörer publicerades även under dessa år, och Riksrevisionen bedömde att både den förändrade styrningen och de åtgärder som eventuellt vidtagits med anledning av de publicerade granskningarna borde ha gett effekt år 2013.¹⁷⁸

Val av sakmyndigheter

Granskningen avser endast bilaterala samarbeten som genomförts av svenska statliga myndigheter med syftet att stärka kapaciteten i partnerländernas statliga förvaltning. Det innebär att globala och regionala samarbeten inte har granskats. En del av den myndighetssamverkan som Sida finansierar bedrivs av svenska universitet och högskolor, men dessa samarbeten har inte inkluderats i granskningen eftersom de huvudsakligen syftar till forskningssamarbete snarare

¹⁷⁶ Den myndighetssamverkan som genomfördes år 2016 omfattas inte av rapporten eftersom materialinsamlingen för granskningen genomfördes under detta år.

¹⁷⁷ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315; Socialdepartementet och Utrikesdepartementet. *Vägledning för regeringens styrning av tjänsteexport*, 2011.

¹⁷⁸ Flera av de granskade insatserna inleddes dock före den granskade perioden, vilket innebär att dokument som tillkommit före 2013 också har beaktats i granskningen.

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

än till kapacitetsuppbyggnad. Den myndighetssamverkan som bedrivs av myndigheter under riksdagen (exempelvis av Riksrevisionen) har inte heller granskats, då den inte finansieras av Sida.

När ovanstående avgränsningar hade beaktats återstod 46 sakmyndigheter i Riksrevisionens urval, som under perioden 2013–2015 genomförde insatser till ett sammanlagt värde av cirka 1,7 miljarder kronor.¹⁷⁹ Dessa insatser varierade i omfattning, och Riksrevisionen har valt att avgränsa urvalet till de insatser som finansierats med minst en miljon kronor. Det innebär att granskningen inte omfattar mindre samarbeten, som exempelvis bestått endast av enstaka studiebesök eller kortare kurser.

Val av partnerländer

För att kunna granska hur sakmyndigheterna har samordnat sitt arbete såväl med varandra som med andra givare i partnerländerna valde Riksrevisionen att avgränsa sitt urval till länder där minst fyra¹⁸⁰ sakmyndigheter bedrivit Sida-finansierad myndighetssamverkan under den utvalda tidsperioden (2013–2015). Detta begränsade Riksrevisionens urval till fem partnerländer: Albanien, Georgien, Kenya, Serbien och Ukraina (se tabell B1).

Tabell B1 Riksrevisionens första urval av partnerländer¹⁸¹

Partnerland	Antal sak- myndigheter	Kostnad 2013 (MSEK)	Kostnad 2014 (MSEK)	Kostnad 2015 (MSEK)	Total kostnad 2013–2015 (MSEK)
Albanien	4	14,7	7,8	8,0	30,5
Georgien	6	25,0	14,3	28,1	67,4
Kenya	5	10,9	9,4	15,5	35,8
Serbien	5	13,7	24,4	23,6	61,7
Ukraina	6	16,9	15,8	17,2	49,9

Källa: Sida. Statistiskt underlag: utbetalningar för tjänsteexport från och med 1998 till och med 2015, februari 2016.

Riksrevisionens slutliga urval omfattar tre länder. De två första är Georgien och Serbien, som valdes eftersom de hade fått störst stöd under den utvalda tidsperioden (se tabell B1). För att säkerställa geografisk spridning och för att fler

¹⁷⁹ Sida. Statistiskt underlag, februari 2016. Dessa siffror inkluderar inte myndighetssamverkan som utförts av universitet och högskolor, men inkluderar Universitet- och högskolerådet.

¹⁸⁰ I inledningsskedet av granskningen ingick Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) i urvalet av sakmyndigheter. MSB uteslöts dock sedermera ur urvalet eftersom deras insatser visade sig ha utgjorts av katastrofhjälpsrelaterade insatser och sekonderingar, inte regelrätt myndighetssamverkan.

¹⁸¹ Denna tabell inkluderar MSB:s insatser, som senare togs bort ur urvalet.

avdelningar på Sida än bara Eurolatin skulle omfattas valde Riksrevisionen att även inkludera Kenya i granskningen. Det slutliga urvalet innebar att nio sakmyndigheter kom att omfattas av granskningen (se tabell B2).

Tabell B2 Översikt över sakmyndigheter med insatser i respektive partnerland

Sakmyndighet	Georgien	Kenya	Serbien
Jordbruksverket	JA		
Kemikalieinspektionen			JA
Konkurrensverket	JA		
Kronofogdemyndigheten	JA		
Lantmäteriet	JA		
Naturvårdsverket	JA		JA
Rikspolisstyrelsen		JA	JA
Skatteverket		JA	
Statistiska centralbyrån	JA	JA	JA

Källa: Sida. Statistiskt underlag: utbetalningar för tjänsteexport från och med 1998 till och med 2015, februari 2016.

De nio utvalda sakmyndigheterna har bedrivit totalt 13 myndighetssamarbeten i de tre länderna. Ett samarbete utgörs ofta av flera olika insatser, och de 13 granskade samarbetena består av 21 insatser. Sakmyndigheterna skiljer sig åt när det gäller erfarenhet och omfattning av myndighetssamverkan. Sex¹⁸² av Sidas tio största samarbetspartners inom den Sida-finansierade tjänsteexporten år 2015 omfattas av granskningen.¹⁸³ Flera av dessa (såsom SCB och Naturvårdsverket) har mångårig erfarenhet av Sida-finansierad myndighetssamverkan. Tre¹⁸⁴ av de sakmyndigheter som omfattas av granskningen har kortare erfarenhet, och för en av dem (Konkurrensverket) är den granskade insatsen den enda i sitt slag som sakmyndigheten har genomfört. De granskade insatserna är också av olika karaktär och omfattning. Några har pågått under en längre tid och omfattar större belopp, medan andra är mer begränsade (se tabell 1 i kapitel 1). Granskningen täcker således in olika typer av insatser.

¹⁸² Kemikalieinspektionen, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, SCB och Skatteverket. Dessa sakmyndigheter hanterade vardera en årlig budget för internationella insatser på mellan 22 och 53 miljoner kronor. Källa: Sida. *Statistiskt underlag*, februari 2016.

¹⁸³ Sida. *Sidas årsredovisning 2015, 2016*.

¹⁸⁴ Jordbruksverket, Konkurrensverket och Kronofogdemyndigheten.

Metod

Granskningens empiriska underlag bygger på flera olika källor. Materialet har analyserats systematiskt med hjälp av för ändamålet framtagna analysmatriser, och data rörande sakmyndigheternas timpriser och lönelägen har bearbetats i Excel.

Informationsinhämtning med frågeformulär

För att samla in information har Riksrevisionen bland annat använt sig av frågeformulär som riktats till UD, Sida, berörda sakmyndigheter i Sverige och berörda partnermyndigheter i Georgien och Serbien. Formulärens utformning har varierat beroende på vilken aktör de riktats till, och berört relevanta delar av granskningens fyra teman: ägarskap, samordning, prissättning och val av sakmyndigheter som utförare.

De första frågeformulären skickades till Utrikesdepartementet och Sida under hösten 2015. Utöver ovan nämnda teman omfattade dessa formulär även styrningen av den Sida-finansierade myndighetssamverkan, samt samarbetet mellan Sida, sakmyndigheterna och regeringskansliet. Under våren 2016 skickades frågeformulär även ut till berörda sakmyndigheter, samt ytterligare ett frågeformulär till Sida. Samtliga frågeformulär besvarades. För att komplettera de svar som lämnats i frågeformulären ställdes kompletterande frågor både skriftligen och i telefonintervjuer under hösten 2016 (se nedan).

Riksrevisionen är medveten om att granskningsobjekt kan, medvetet eller omedvetet, ha framhållit styrkor och undanhållit svagheter i den egna verksamheten. Eftersom föreliggande granskning framför allt bygger på information som inhämtats från Sida och sakmyndigheterna, så finns en risk för att materialet visar en överdrivet positiv bild av verksamheten. Denna risk är särskilt uttalad när det gäller utsagorna om ägarskap och givarsamordning, eftersom detta är relationella företeelser som rör Sidas och sakmyndigheternas interaktion med andra biståndsaktörer.

Mot bakgrund av detta beslöt Riksrevisionen att triangulera den information som inhämtats från Sida och sakmyndigheterna. Därför tillfrågades riksrevisionsmyndigheterna i Georgien, Serbien och Kenya om de kunde bistå med en kartläggning av hur partnermyndigheterna upplevt samarbetet med de svenska sakmyndigheterna. Riksrevisionsmyndigheterna i Georgien och Serbien bistod med underlag, medan den kenyanska riksrevisionsmyndigheten inte svarade på Riksrevisionens förfrågan. Underlaget rörde i vilken mån respektive svensk sakmyndighet hade säkerställt att det var partnermyndighetens prioriteringar som styrde samarbetet, samt huruvida de svenska sakmyndigheterna hade samordnat sitt arbete med andra givare i respektive partnerland. Underlaget baserades på berörda partnermyndigheters svar på frågor som formulerats av

Riksrevisionen och ställts av de georgiska och serbiska riksrevisionsmyndigheterna.

Även när det gäller detta underlag finns det en risk att den bild som framkommer är överdrivet positiv. Eftersom partnermyndigheterna tar emot svenska biståndsmedel kan det finnas en risk för att de valt att inte lyfta fram eventuella negativa aspekter av samarbetet i sina svar, då det skulle kunna tänkas äventyra framtida utvecklingssamarbete. Rapporterna från riksrevisionsmyndigheterna är också av ojämn kvalitet och omfattning, där vissa aspekter framhålls, medan annan information presenteras mer översiktligt. Riksrevisionen konstaterar att det hade varit önskvärt att samla in information direkt från berörda partnermyndigheter i Georgien, Kenya och Serbien, men att det inom ramen för denna granskning inte varit möjligt att bedriva fältarbete. Givet dessa svagheter i materialet så uttalar sig Riksrevisionen inte om effekterna av den Sida-finansierade myndighetssamverkan, utan fokuserar på de förutsättningar som Sida och partnermyndigheterna har skapat för en effektiv myndighetssamverkan.

Intervjuer

Riksrevisionen genomförde även semi-strukturerade telefonintervjuer med personal från sex¹⁸⁵ av nio sakmyndigheter, med syftet att komplettera Sidas och sakmyndigheternas skriftliga svar på Riksrevisionens frågeformulär. Respondenterna var i de flesta fall chefer eller ansvariga för respektive sakmyndighets internationella insatser. I några av intervjuerna deltog även den ekonomiansvarige eller någon i motsvarande funktion. Riksrevisionen valde även att göra en telefonintervju med ESV, eftersom både Sida och sakmyndigheterna i frågeformulär och intervjuvar refererat till sin samverkan med dem.

Workshop

Riksrevisionen samlade även in information genom en workshop som tog formen av en fokusgruppsdiskussion. Till workshopen, som ägde rum i november 2016, bjöds representanter från Sida och sakmyndigheterna in för att diskutera granskningen och Riksrevisionens preliminära iakttagelser. Syftet med workshopen var att ge granskningsobjekten möjlighet att bidra med ytterligare information till granskningen, samt att få ta del av granskningsobjektens synpunkter på Riksrevisionens tentativa slutsatser. Fyra representanter från Sida och åtta representanter från sex sakmyndigheter¹⁸⁶ deltog i workshopen.

¹⁸⁵ Jordbruksverket, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet och SCB.

¹⁸⁶ Representanter från Kemikalieinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Polismyndigheten och SCB deltog i workshopen.

Dokumentstudier

När det gäller skriftlig information har Riksrevisionen framförallt tagit del av insatsdokumentation. Sida och sakmyndigheterna ombads i frågeformulären att lista de dokument som underbyggde de svar som lämnats. Sida ombads även att bifoga underlag rörande bedömningarna av sakmyndigheternas unika kompetens, samt sammanställa en lista över tillgängliga dokument avseende de granskade sakmyndigheternas insatser i Georgien, Kenya och Serbien. Sakmyndigheterna ombads även att bifoga dokument som innehöll beskrivningar av insatser (exempelvis projektplaner). Riksrevisionen gjorde därefter en beställning från Sida av den insatsdokumentation som bedömdes vara central för granskningen, och kompletterade med dokument som tillgicks via hemsidan Openaid.¹⁸⁷

Riksrevisionen har framför allt granskat beslutsunderlag, beslut och uppföljningar av insatser, men har inte haft tillgång till kompletta underlag för samtliga granskade insatser. Riksrevisionen bedömer dock att det granskade materialet är tillräckligt, eftersom det innehåller nyckeldokument såsom beredning av insats, beslut om insats, samt slutrapport för någon av de insatser som ingått i varje samarbete (undantaget Naturvårdsverkets samarbeten i Georgien, se tabell B3).

Tabell B3 Lista över analyserade dokument

Land och sakmyndighet	Insats-nummer	Beredning av insats ¹⁸⁸	Beslut om insats	Slutrapport Sida	Förfrågan partner	Projektdok. från sakmynd.	Slutrapport sakmynd.
Georgien: Konkurrensverket	55030025	X	X	X			X
Georgien: Kronofogdemyndigheten	76003983			X		X	
Georgien: Kronofogdemyndigheten	55030067	X	X	X	X	X	
Georgien: Lantmäteriet	76003992		X		X	X	
Georgien: Lantmäteriet	55030214	X	X	X			
Georgien: Lantmäteriet	55030068					X	
Georgien: Naturvårdsverket	55030083	X ¹⁸⁹					
Georgien: Naturvårdsverket	55110012					X	
Georgien: SCB	55030006	X	X		X	X	

¹⁸⁷ Se Openaids hemsida "Om Openaid", 2017.

¹⁸⁸ Beredning av insats i form av "assessment memo", "appraisal" eller motsvarande.

¹⁸⁹ Ingen beredning av insats, men "terms of reference" som beskriver insatsen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Land och sakmyndighet	Insats- nummer	Bered- ning av insats ¹⁸⁸	Beslut om insats	Slut- rapport Sida	För- frågan partner	Projekt- dok. från sakmynd.	Slut- rapport sakmynd.
Georgien: SCB	55110011		X			X	
Georgien: Jordbruksverket	55030033	X	X	X		X	X
Georgien: Jordbruksverket	55000016	X	X	X		X	
Kenya: Rikspolisstyrelsen	31100066	X	X	X		X	X
Kenya: Skatteverket	31100064						
Kenya: Skatteverket	51110077	X	X			X	
Kenya: SCB	51110059	X	X				
Kenya: SCB	51110063	X	X			X	
Serbien: Kemikalieinspektionen	71001882	X	X	X		X	
Serbien: Naturvårdsverket	55000022	X	X	X			
Serbien: Rikspolisstyrelsen	55000011	X	X	X		X	X
Serbien: SCB	55020061	X	X	X		X	

Kartläggning av tjänster på den privata marknaden

För att undersöka om de tjänster som sakmyndigheterna erbjuder även tillhandahålls av aktörer på den privata marknaden har Riksrevisionen låtit konsultfirman EY genomföra en kartläggning av marknaden för dessa tjänster. Kartläggningen genomfördes under hösten 2016 och tog hänsyn till den kontext som tjänsterna levereras i, det vill säga om de privata aktörerna ifråga utöver relevant ämneskompetens även hade erfarenhet av att ha arbetat i aktuellt partnerland/region och/eller med aktuell partnermyndighet.¹⁹⁰

¹⁹⁰ EY. Bilateral Förvaltningsbistånd: Kartläggning av marknaden för konsulttjänster inom bistånd - utförd av EY på uppdrag av Riksrevisionen. Stockholm: EY, 2016.

SIDA-FINANSIERAD MYNDIGHETSSAMVERKAN

Svenska statliga myndigheter spelar en viktig roll i genomförandet av Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Genom att dela med sig av sin sakområdeskompetens och sina erfarenheter från statlig verksamhet ska svenska myndigheter bidra till att stärka statsförvaltningen i länder som får svenskt bistånd.

Riksrevisionen har granskat den myndighetssamverkan som Sida finansierar, med fokus på förutsättningar för biståndseffektivitet (specifikt ägarskap och givarsamordning) samt regelefterlevnad ifråga om prissättning och val av sakmyndigheter som genomförare av bistånd. Granskningen avser svenska myndigheters utvecklingssamarbete i Georgien, Kenya och Serbien under tidsperioden 2013–2015.

Granskningen visar att Sida och de svenska sakmyndigheterna har skapat relativt goda förutsättningar för biståndseffektivitet, samt att regelefterlevnaden överlag är god i de granskade insatserna. Det finns dock aspekter av den svenska myndighetssamverkan som kan förbättras, bland annat när det gäller att stärka samarbetsparternas ägarskap och samordningen mellan svenska myndigheter.

Riksrevisionen menar att ett ökat administrativt stöd till sakmyndigheter med begränsad erfarenhet skulle kunna förbättra effektiviteten i insatserna. Ett administrativt stöd skulle också kunna underlätta för sakmyndigheterna att prissätta sina tjänster korrekt i förhållande till det ekonomiska målet om full kostnadsäckning.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-466-7

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Hallengren, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Eneroth

Föredragande: statsrådet Lövin

Regeringen beslutar skrivelse 2017/18:219 Riksrevisionens rapport om Sida-finansierad myndighetssamverkan

