



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:15

Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning

ISBN 978 91 7086 188 8

RiR 2009:15

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

Till regeringen
Utrikesdepartementet

Datum: 2009-10-23
Dnr: 31-2008-0394

Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning

Riksrevisionen har granskat Sidas insatshantering och regeringens styrning av stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltningar. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och Sida har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Sida. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor Claes Norgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Charlotta Edholm har varit föredragande. Biträdande granskningsenhetschef Hans Folkesson och revisionsledare Matilda Hultgren har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Charlotta Edholm

För kännedom:

Sida
Ekonomistyrningsverket
Statistiska centralbyrån

Rikspolisstyrelsen
Lantmäteriet
Swedesurvey

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund och motiv till granskning	13
1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar	14
1.3 Genomförande och metod	16
1.4 Rapportens disposition	19
2 Utgångspunkter för stöd till kapacitetsutveckling	21
2.1 Vad innebär stöd till utveckling av kapacitet?	21
2.2 Kapacitetsutveckling är kärnan i svenskt utvecklingsamarbete	22
2.3 Ökad internationell samordning av biståndspolitiken	23
3 Regeringens styrning och rapportering om stöd till kapacitetsutveckling	29
3.1 Förändringar i Sidas instruktion och regleringsbrev	29
3.2 Regeringens styrning av samarbetsstrategiprocessen	31
3.3 Regeringens styrning av samarbetet med enskilda länder	33
3.4 Regeringens rapportering till riksdagen	39
4 Sidas stöd till utveckling av kapacitet	43
4.1 Sidas styrning av stöd till kapacitetsutveckling	43
4.2 Presentation av granskade insatser	48
4.3 Sidas bedömning av förutsättningar för kapacitetsutveckling	50
4.4 Sidas analys av efterfrågan och förändringsvilja	57
4.5 Sidas bedömning av genomförandet	61
4.6 Sidas lärande inom kapacitetsutveckling	74
5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	79
5.1 Riksrevisionens slutsatser avseende Sida	80
5.2 Riksrevisionen rekommenderar Sida	85
5.3 Riksrevisionens slutsatser avseende regeringen	85
5.4 Riksrevisionen rekommenderar regeringen	88
Referenslista	89
Bilaga 1 Intervjuade personer i granskningen	93
Bilaga 2 Förteckning över granskade insatser	97
Bilaga 3 Analysschema	103
Bilaga 4 Förklaring till programstöd	105
Bilaga 5 Riksrevisionens beställning av insatsdokumentation	109
Bilaga 6 Referenslista för granskade insatser	111

Sammanfattning

Kapacitetsutveckling är kärnan i svenskt utvecklingssamarbete

Bristande kapacitet i ett lands offentliga förvaltning är ett grundläggande hinder för utveckling och för att undanröja fattigdom. Detta manifesteras i den så kallade Parisdeklarationen om ett effektivt bistånd, som bland annat talar om vikten av ett ökat fokus på kapacitetsutveckling för att uppnå FN:s millenniemål om att halvera fattigdomen till år 2015.

Parisdeklarationen har skrivits under av ett hundratal givar- och mottagarländer. Enligt Parisdeklarationen blir biståndet effektivare om mottagarländerna tar ansvar för sin utveckling och givarländerna anpassar sitt stöd till mottagarländernas processer och harmoniserar sig sinsemellan.

Sveriges riksdag har i olika sammanhang uttalat att kärnan i utvecklingssamarbetet är att bidra till ökad kunskap och institutionsbyggande i länder som tar emot svenskt bistånd. En ökande andel bistånd som ges i programform och i mer generella former, som t.ex. budgetstöd, understryker betydelsen av ett fungerande stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländerna, framför allt för att förbättra den offentliga förvaltningen. Stöd till utveckling av kapacitet är därmed en central uppgift för Sida.

I denna rapport granskar Riksrevisionen:

- regeringens styrning av stödet till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltningar
- hur Sidas insatshantering svarar mot internationellt vedertagna principer för stöd till kapacitetsutveckling.

Utgångspunkten för granskningen har varit Parisdeklarationens mål och de internationellt vedertagna principer för stöd till kapacitetsutveckling som OECD:s biståndskommitté, OECD/DAC, utvecklat.

Riksrevisionen har granskat regeringens samarbetsstrategier för elva länder som får programstöd och till vilka Sverige under år 2008 betalade ut 3,8 miljarder kronor. Riksrevisionen har vidare granskat Sidas beslut avseende 40 insatser till stöd för utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning. Insatserna är fördelade på fem fallstudieländer och har en sammanlagd beslutad volym på cirka två miljarder kronor.

Sidas gör ofullständiga bedömningar av förutsättningar för kapacitetsutveckling

Riksrevisionens granskning av Sidas insatser till stöd för kapacitetsutveckling har gjorts utifrån OECD/DAC:s riktlinjer för sådant stöd.

Granskningen visar att Sida visserligen har kunskap om kapacitetsutveckling, men att kunskapen inte i tillräcklig utsträckning omsätts i praktiken när stödinsatser ska utformas. Riksrevisionen konstaterar att det är svårt att avgöra om Sida valt att finansiellt stödja rätt projekt eller program, och om de insatser som Sida stödjer är relevanta för att bygga långsiktig kapacitet, eftersom bedömningarna i Sidas underlag för beslut om stöd till kapacitetsutveckling på ett flertal punkter är ofullständiga.

Sida bedömer sällan befintlig kapacitet

Sida bedömer sällan vilken befintlig kapacitet en mottagarorganisation har i termer av styrkor och svagheter. Inte heller gör Sida tillräckliga bedömningar av vilka hinder och drivkrafter för utveckling som finns i organisationens institutionella omgivning.

Det är inte heller möjligt att avgöra i vilken utsträckning som det svenska stödet utgör ett relevant kompletterande stöd, eller om det är ett stöd som ges parallellt med stöd från andra givare och som bör undvikas.

Insatserna saknar ofta tydliga och realistiska mål

Mottagarens inflytande över utformningen av insatsen är avgörande för att säkerställa ett starkt ägarskap och därmed ett framgångsrikt resultat. Ägarskapsfrågan är ofta svagt analyserad i Sidas beslutsunderlag, och för mer än tre fjärdedelar av insatserna går det inte att se om den mottagande organisationen påverkat utformningen av stödet. Därmed finns det en risk att stöden styrs av vad givaren har att erbjuda, snarare än mottagarens behov.

Sidas beslutsunderlag har brister när det gäller att säkerställa att insatserna har tydliga och realistiska mål. Riksrevisionen konstaterar att Sida endast i 2 av 40 insatser gör en explicit bedömning om huruvida de uppsatta målen är realistiska. Riksrevisionen har också konstaterat att ingen av de granskade insatserna innehåller en strategi för hur stödet ska fasas ut i en framtid när resultaten är uppnådda och stödet inte längre behövs.

Sidas underlag ger bristfällig information om hur kapacitetsutveckling ska åstadkommas. Riksrevisionen har iakttagit att det i endast en fjärdedel av de granskade beslutsunderlagen finns en bedömning om huruvida de aktiviteter som ska genomföras är relevanta för att nå målen.

Sida har en oklar strategi för övergång till ökat programstöd med tillräcklig institutionell mottagarkapacitet

Regeringen är tydlig med att Sida ska öka andelen programstöd och stöd som använder mottagarlandets system. Riksrevisionen har i granskningen funnit att Sida ofta saknar en tydlig strategi för hur övergången från projektstöd till programstöd ska ske. Sida gör till exempel olika bedömningar av samma sektor i länder med liknande förutsättningar. Bristen på systematiska bedömningar gör det svårt att se varför Sida kom till skilda slutsatser.

Riksrevisionen anser därutöver att Sida i alltför hög grad fokuserar på formerna för stödet på bekostnad av bedömning av innehåll och genomförande. En alltför snabb övergång till programstöd och som inte kombineras med erforderligt stöd till kapacitetsutveckling, kan medföra att ett alltför stort ansvar överlämnas till mottagarorganisationer som inte är rustade för detta. Det kan i förlängningen öka risken för misshushållning och korrup-tion.

Lärandet riskeras på grund av brister i utvärderingsprocessen

Riksrevisionen har funnit att 4 av 40 granskade insatser hade utvärderingsprocesser där oberoendet kan ifrågasättas. Riksrevisionen har även funnit att Sida inte har någon regelmässig kvalitetssäkring av de projektnära utvärderingar som genomförs. Riksrevisionen menar att det är viktigt att Sida säkerställer ett institutionellt lärande där erfarenheter från enskilda insatser kan tas tillvara.

Sida har vaga styrsignaler i kapacitetsutvecklingsfrågor

Riksrevisionens granskning har visat att Sidas underlag för beslut om stöd till kapacitetsutveckling har ett antal brister. Dessa brister kan till en viss del förklaras av att Sida har en alltför omfattande mängd styrdokument och vägledningar kring kapacitetsutveckling som delvis överlappar, vilket gör det svårt för den enskilde Sidahandläggaren att urskilja vad som är väsentligt att behandla i beslutsunderlaget.

Sidas definition av kapacitet och kapacitetsutveckling är, liksom många andra biståndsorgans, komplex och inte tillräckligt operationaliserad. Sidas manual för stöd till kapacitetsutveckling saknar därtill konkretisering vad gäller vilka metoder som ska användas och hur uppföljning ska ske. Sidas policy och manual för kapacitetsutveckling ger därför inte tydliga styrsignaler.

Riksrevisionen konstaterar att Sidas beslutsunderlag inte tar tillräcklig hänsyn till de riktlinjer för stöd till kapacitetsutveckling som utvecklas av OECD/DAC och som bygger på Parisdeklarationens principer för ett effektivt bistånd.

Dessa principer har sedan länge varit kända och internationellt vedertagna. Sida har ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Sida borde därför redan ha anpassat sina bedömningar till dessa internationellt vedertagna riktlinjer. Detta oberoende av att regeringen först år 2009 infört Parisdeklarationen i Sidas instruktion och regleringsbrev.

Målkonflikt mellan Parisdeklarationen och användandet av svenska myndigheter

Riksrevisionen menar också att Sidas nuvarande konstruktion av samarbetet med svenska statliga myndigheter (den så kallade Följsamöverenskommelsen) inte är i linje med Parisdeklarationen och försvårar utveckling mot programansatser genom att den föreskriver att resurserna ska kanaliseras via den svenska statliga myndigheten.

Riksrevisionen menar att det finns en konflikt mellan hur svenska statliga myndigheter engageras av Sida i utvecklingssamarbetet och Parisdeklarationens mål om obundet bistånd. Men regeringen har heller inte tydliggjort för Sida hur Sida ska förhålla sig till svenska myndigheter som genomförandeaktörer i mottagarländer där Sverige har långsiktigt programsamarbete.

Riksrevisionen rekommenderar Sida

- Riksrevisionen rekommenderar Sida att renodla bedömningspromemorians funktion till ett beslutsunderlag, där Sida redogör för relevanta för- och nackdelar samt gör tydliga ställningstaganden.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att fastställa minimikrav avseende hur kapacitetsutveckling ska beaktas i bedömningar inför insatsbeslut.
- Riksrevisionen rekommenderar även Sida att snarast förenkla hierarkin av styrdokument genom att ta bort överflödiga och utdaterade styrdokument.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att fastställa tydliga regler för överföring av insatsansvar vid byte av handläggare.

Regeringens styrning mot målen i Parisdeklarationen är disparat

Regeringens samarbetsstrategier ger inte Sida tillräcklig vägledning på flera punkter som Riksrevisionen menar är väsentliga för Sidas genomförande av kapacitetsutvecklingsinsatser. Riksrevisionen konstaterar i granskningen att regeringen har uppdaterat riktlinjerna för samarbetsstrategier, men Riksrevisionen menar att de på några viktiga punkter behöver förtydligas, bland an-

nat vad gäller stöd till kapacitetsutveckling, vilken roll som svenska statliga myndigheter ska spela i sammanhanget och vilka bedömningar som ska göras vid programstöd.

Regeringen har inte heller på ett samlat sätt integrerat målen i Parisdeklarationen i sin styrning av Sida. I regleringsbrev, liksom i flera samarbetsstrategier, har kraven varit alltför allmänt hållna. Formellt tydliggjorde regeringen Parisdeklarationens betydelse för Sida först år 2009 när den infogades i Sidas instruktion. Det var också först i Sidas regleringsbrev för år 2009 som regeringen angav mål för biståndseffektivitet. Dessa krav i instruktion och regleringsbrev preciserades sedan för Sida av Utrikesdepartementet i ett dokument vars status är oklar. Riksrevisionen menar därför att regeringen inte på ett tillräckligt konsekvent sätt använt de styrmedel som man har till sitt förfogande för att styra Sida mot målen i Parisdeklarationen.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att regeringen i sin rapportering om Parisdeklarationen till riksdagen använt sig av uppföljningsinformation med osäker kvalitet, utan att klargöra detta för riksdagen.

Riksrevisionen har funnit att det i regeringens samarbetsstrategier inte alltid finns en tydlig koppling mellan landkontext och de bedömningar som görs i samarbetsstrategierna. I vissa fall gör regeringen bedömningar på sektornivå, i andra fall inte. Det saknas ofta kopplingar mellan ökad användning av programstöd och bedömningar av vilket stöd till kapacitetsutveckling som kan behövas. Riksrevisionen menar att regeringen behöver öka precisionen i de skrivningar som görs i samarbetsstrategierna och ge tydligare anvisningar till Sida för vilka överväganden som krävs när det gäller hur olika biståndsformer och finansieringskanaler ska användas.

Riksrevisionen kan konstatera att för tre av de länder som ingår i Riksrevisionens granskning har regeringen ännu inte beslutat om nya samarbetsstrategier. Två av dessa länder (Mali och Burkina Faso) är budgetstödsländer för vilka Riksrevisionen tidigare påpekat vikten av att regeringen beslutar om nya samarbetsstrategier.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla riktlinjerna för samarbetsstrategier avseende stöd till kapacitetsutveckling i mottagar ländernas statsförvaltning. Kraven på vilka bedömningar som behöver göras för användandet av mottagarlandets system behöver också bli mer konsistenta.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att omgående besluta om samarbetsstrategier för de länder där aktuella samarbetsstrategier saknas.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla sin styrning av Sida i förhållande till Parisdeklarationen genom att säkerställa att de styrinstrument som står till regeringens förfogande används på ett effektivt sätt.

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att initiera en oberoende erfarenhetsredovisning av biståndet genom svenska myndigheter, med ett särskilt fokus på vilka eventuella hinder detta medför i arbetet med att uppfylla Parisdeklarationens mål.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv till granskning

Bristande kapacitet i ett lands offentliga förvaltning är ett grundläggande hinder för utveckling och för att undanröja fattigdom. Detta manifesteras i den så kallade Parisdeklarationen¹ som bland annat talar om vikten av ett ökat fokus på kapacitetsutveckling, för att uppnå FN:s millenniemål att halvera fattigdomen till år 2015. Riksdagen har uttalat att kärnan i utvecklingssamarbetet är att bidra till ökad kunskap och institutionsbyggande i länder som tar emot svenskt bistånd.² Stöd till kapacitetsutveckling är därmed en central uppgift för Sida, som har identifierat kapacitetsutveckling som ett strategiskt förhållningssätt som ska präglade utvecklingsarbetet.³

Bistånd som enbart har fokus på snabb produktion av offentliga tjänster i mottagarländerna, det vill säga att se till att alla människor får grundläggande hälsovård eller att alla barn går i skolan, riskerar att vidmakthålla mottagarna i ett långsiktigt biståndsberoende. Erfarenheter visar att en av förutsättningarna för att kunna skapa långsiktiga resultat, är att biståndet bidrar till att utveckla kapacitet i mottagarländernas offentliga förvaltning.⁴ Samtidigt hjälper det inte hur mycket resurser givarna än ställer till förfogande, om inte mottagarna har förmåga att axla ledarskapet för de förändringar som krävs. Därför behövs noggranna bedömningar av förutsättningarna inför beslut om insatser som syftar till att stödja utveckling av kapacitet.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning av Sidas hantering av budgetstödet⁵ uppmärksammat brister i Sidas analyser av kapaciteten i mottagarländernas system för offentlig finansiell styrning. Dessa system har en avgörande betydelse för genomförandet av den fattigdomsbekämpande

¹ Paris Declaration on Aid Effectiveness, OECD High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005. Parisdeklarationen är den viktigaste internationella överenskommelsen inom biståndsområdet. Den har undertecknats av ett hundratal givar- och mottagarländer.

² Bet. 2003/04: UU3, s. 110.

³ Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder, Sida, 2005, s. 52. Se även Manual for Capacity Development, Methods Document, oktober 2005, s. 1.

⁴ The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice, DAC Network on Good Governance, 2006, s. 11, not 5 refererar till ett antal studier.

⁵ RiR 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform, Riksrevisionen, 2007.

politiken, men även för att budgetstödet ska kunna följas upp. Riksrevisionens kritik rörde bland annat att Sidas analyser inte var systematiskt utförda, och att identifierade brister inte var tydligt kopplade till nödvändiga åtgärder.

Parisdeklarationen ställer krav på att givarna i ökad utsträckning ska kanalisera sitt bistånd via mottagarländernas statsbudget och förvaltning. En ökande andel bistånd som ges i program och i mer generella former, som till exempel budgetstöd⁶, understryker betydelsen av ett fungerande stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländerna, framför allt vad gäller förbättringar av den offentliga förvaltningen.

Vidare visade Riksrevisionens förstudie att Sidas utvärderingar inte har genererat systematiserad kunskap om stöd till kapacitetsutveckling, och att Sidas policy för stöd till kapacitetsutveckling sällan används.

Riksrevisionen har mot denna bakgrund granskat regeringens styrning av stödet till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltningar. Riksrevisionen har vidare granskat hur Sidas insatshantering svarar mot internationellt vedertagna principer (så kallad good practice) för stöd till kapacitetsutveckling.

1.2 Revisionsfrågor och avgränsningar

1.2.1 Granskningens syfte och revisionsfråga

Riksrevisionens granskning syftar till att avgöra i vilken utsträckning Sidas hantering av stöd till kapacitetsutveckling ger förutsättningar för ett relevant stöd till att stärka mottagarlandets statsförvaltning. Granskningen syftar även till att avgöra vilka förutsättningar regeringen, genom sin styrning, har gett Sida att fullfölja sitt uppdrag. Mot denna bakgrund ställer Riksrevisionen frågan: Har Sida ett relevant stöd till kapacitetsutveckling?

Riksrevisionen har valt att lägga särskild vikt vid frågan om huruvida Sidas stöd till kapacitetsutveckling möjliggör en ändamålsenlig och ökad användning av programstöd, i enlighet med principerna i Parisdeklarationen.

⁶ Programstöd är en samlade beteckning på sådana biståndsformer som utgör ett mer generellt stöd till ett lands fattigdomsbekämpningsstrategi (generellt budgetstöd) eller till en sektorspecifik strategi (sektorstöd). Programstöd kan också ges till en organisation, s.k. core support. Internationellt används ofta termen programansats (programme based approaches). Sida använde tidigare en snävare definition, men har sedan 2008-11-04 en definition som överensstämmer med den internationellt använda (OECD/DAC). Riksrevisionen använder fortsättningsvis i rapporten termerna programstöd och programansatser synonymt, om inget annat sägs. I bilaga 4 finns en förklaring till programstöd.

1.2.2 *Bedömningsgrunder*

Riksrevisionens relevansbedömningar utgår från riksdagens och regeringens uttalanden om biståndspolitiken.⁷ Riksdag och regering har vidare ställt sig bakom principerna i Parisdeklarationen, Paris Declaration on Aid Effectiveness.⁸ Denna deklaration, som syftar till ökad effektivitet i biståndet, utgör därmed en norm mot vilken regeringens och Sidas verksamhet granskas. En annan utgångspunkt i granskningen är den programförklaring om samförstånd och effektivitet i biståndet som EU-länderna antagit.⁹

Principer för good practice när det gäller stöd till kapacitetsutveckling har formulerats i en vägledning från OECD/DAC.¹⁰ Riksrevisionen har på några punkter kompletterat OECD/DAC:s riktlinjer med den vägledning för tekniskt bistånd (avseende stöd till kapacitetsutveckling)¹¹ som EU-kommissionen tog fram som ett resultat av Europeiska revisionsrättens (ECA) effektivitetsgranskning¹².

Riksrevisionens granskning utgår även från de grunder för en effektiv myndighetsstyrning som ges av myndighetsförordningen (2007:515)¹³.

1.2.3 *Granskade myndigheter*

De granskade myndigheterna är primärt Sida och regeringen. De statliga myndigheterna Statistiska centralbyrån (SCB), Ekonomistyrningsverket (ESV), Rikspolisstyrelsen, Lantmäteriet och det statliga bolaget Swedesurvey är på Sidas uppdrag engagerade i några av de granskade insatserna som genomförandeaktörer. De berörs därför också av granskningen.

1.2.4 *Avgränsningar*

Granskningen omfattar stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländernas statsförvaltning som förmedlats via Sida. Det handlar om stöd till länder

⁷ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr 2003/04:112.

⁸ Paris Declaration on Aid Effectiveness, OECD High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005.

⁹ Dokument om europeiskt samförstånd, Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik, antagen av Europaparlamentet (A6-0319/2005) den 24 oktober 2005.

¹⁰ The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice, DAC Network on Good Governance, 2006.

¹¹ Europe Aid, Making Technical Cooperation More Effective, Guidelines n.3, March 2009.

¹² Särskild Rapport nr 6/2007 om det tekniska biståndets ändamålsenlighet vid kapacitetsutveckling samt EU-kommissionens svar, Europeiska revisionsrätten, 2007-12-21.

¹³ Se särskilt 3 § och 6 § myndighetsförordningen.

som åren 2007–2008 erhöll programstöd, och som tillhör kategorin långsiktiga samarbetsländer. Medel som kanaliseras direkt via andra myndigheter eller organ, som till exempel Swedfund, har exkluderats.

Vidare omfattar granskningen det bilaterala biståndet, som styrs via samarbetsstrategier. Detta innebär att stöd till kapacitetsutveckling via s.k. globala program¹⁴ inte ingår. Det bistånd som förmedlas via enskilda organisationer över en särskild anslagspost har heller inte ingått, eftersom detta styrs av ett separat regelverk. Detsamma gäller för stöd till forskning.

När det gäller svenska statliga myndigheters insatser till stöd för utveckling av kapacitet i biståndsländer ingår endast den del som finansieras via Sida. Övrig statlig tjänsteexport omfattas inte av granskningen.

1.3 Genomförande och metod

Granskningen har genomförts med en kombination av dokumentstudier, intervjuer med nyckelpersoner samt fältbesök. Nu gällande samarbetsstrategier har analyserats för elva länder som Sverige har prioriterat för långsiktigt samarbete, och som erhållit programbaserat stöd. Enskilda insatser har granskats i fem fallstudieländer. Totalt har fyrtio insatser granskats.

1.3.1 Urval av länder

Riksrevisionen granskning omfattar de länder som under åren 2007 och 2008 fick programstöd och som av regeringen har identifierats som länder där Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete. Det handlar alltså om länder som får eller kan komma i fråga för budgetstöd. Övriga länder som enligt Sidas statistik erhållit programstöd under åren 2007 och 2008 var antingen så kallade post-konflikt eller konfliktländer¹⁵, eller länder som enligt regeringens landfokuseringsbeslut ska fasas ut.¹⁶ Generellt budgetstöd är därför inte aktuellt i dessa länder.

¹⁴ Syftet med den del av anslaget som kallas globala program är mer indirekt i förhållande till det bilaterala land-till-land-biståndet. Det handlar t.ex. om att Sverige bistår med experter till olika internationella organ vilket kan skapa förutsättningar för att dessa i sin tur ska kunna bidra till kapacitetsutveckling på mer lokal nivå.

¹⁵ Även om insatser i dessa länder enligt Sidas tidigare statistiksystem kategoriserades som programstöd handlar det om insatser som inte kanaliseras genom mottagarländernas system, utan genom s.k. trust funds, ofta via ett FN-organ eller via Världsbanken. Etiopien tillhör kategorin länder för långsiktigt samarbete, men har undantagits eftersom landet år 2007 endast fick programstöd i marginell utsträckning.

¹⁶ Fokusering av det svenska utvecklingssamarbetet, regeringsbeslut (UD2007/38505/USTYR), 2007-10-18.

Totalpopulationen består av följande elva länder (den nu gällande samarbetsstrategins ursprungliga giltighetstid inom parentes)¹⁷:

Bolivia	(2009–2013)
Burkina Faso	(2004–2006)
Mali	(2004–2006)
Rwanda	(november 2004–december 2008)
Tanzania	(2006–2010)
Kambodja	(januari 2008–december 2010)
Zambia	(juli 2008–december 2011)
Bangladesh	(januari 2008–december 2012)
Moçambique	(september 2008–december 2012)
Kenya	(januari 2009–december 2013)
Uganda	(mars 2009–december 2013).

Bland ovanstående länder har Riksrevisionen, med utgångspunkt i kriterierna nedan, gjort ett kvalitativt urval av fem länder för fallstudier:

- totalt utbetalade medel för programstöd, och programstöd i procent av totalt utbetalade medel
- Sveriges storlek som givare relativt övriga givare
- geografisk fördelning

Ovanstående faktorer vägdes samman och det slutgiltiga urvalet av fallstudieländer stämde sedan av med Sidas metodavdelning.

De länder som valdes ut för fallstudien var Moçambique, Kambodja, Bolivia, Rwanda och Zambia. Av dessa länder erhåller Moçambique och Zambia budgetstöd. Även Rwanda fick tidigare budgetstöd.¹⁸ Enligt respektive samarbetsstrategi är budgetstöd en möjlighet som ska undersökas när det gäller Kambodja¹⁹ och Bolivia²⁰.

1.3.2 *Urval av insatser*

Urvalet av insatser för granskning i fallstudieländerna har skett utifrån de områden som räknas upp i Parisdeklarationen: offentlig finansiell styrning,

¹⁷ Samarbetsstrategierna för Burkina Faso, Mali och Rwanda förlängdes t.o.m. december år 2009 genom regeringsbeslut (UD2008/25122/USTYR), 2008-07-24.

¹⁸ Budgetstödet till Rwanda stoppades p.g.a. Rwandas militära inblandning i den pågående konflikten i Kongo DRC. Pressmeddelande, Utrikesdepartementet, 2008-12-17. Regeringen beslutade den 7 maj 2009, i en ändring av uppdraget att utarbeta förslag till samarbetsstrategi för Rwanda, att varken budgetstöd eller sektorbudgetstöd skulle vara aktuellt inför en ny samarbetsstrategiperiod med Rwanda.

¹⁹ Samarbetsstrategi för Kambodja 2008–2010, s. 5.

²⁰ Budgetstöd kan prövas under perioden. Samarbetsstrategi för Bolivia 2009–2013, s. 19.

upphandling, statistik och resultatstyrning. Riksrevisionen har valt att även inkludera insatser inom allmän offentlig förvaltning, både större institutionella reformer och mer avgränsat stöd till exempel lokal förvaltning. Utöver detta har vi inkluderat programstöd riktat till sektorer som anses som särskilt prioriterade för fattigdomsbekämpning, som t.ex. stöd till hälsa, utbildning samt vatten och sanitet. Urvalet av enskilda insatser har gjorts bland de insatser där utbetalning skett under år 2007 eller år 2008. Insatsurvalet i respektive land har stämts av med Sidas landteam.

1.3.3 Granskning av insatsdokumentation

Granskningen av insatsdokumentation har omfattat Sidas underlag för beslut om stöd samt resultatrapportering. Riksrevisionen har särskilt granskat Sidas bedömningspromemorior inför beslut om stöd. Granskningen har även omfattat projektdokumentation, avtal, resultatrapporter och utvärderingar.²¹ Riksrevisionen har även granskat Sidas styrdokument för stöd till kapacitetsutveckling.

Granskningen har utgått från ett analyschema som återfinns i bilaga 3. Analyschemat baseras på OECD/DAC:s riktlinjer för stöd till kapacitetsutveckling.²² Riksrevisionen har granskat Sidas beslutsunderlag i förhållande till OECD/DAC:s riktlinjer och utifrån detta bedömt i vilken utsträckning som Sidas hantering av stöd till kapacitetsutveckling ger förutsättningar för ett relevant stöd till att stärka mottagarländernas statsförvaltning.

Kambodja, Moçambique och Zambia har besökts och intervjuer har då genomförts med Sidas chefer och handläggare, representanter för mottagarorganisationer, andra givare samt i förekommande fall med de genomförandeaktörer som Sida anlitat. För de övriga två fallstudieländerna har telefonintervjuer ägt rum med Sidas landansvariga chefer.

lakttagelserna från dokumentgranskningen samt från fältbesöken har sedan sammanställts och diskuterats i samband med intervjuer på Sida och Utrikesdepartementet.²³ Sammanlagt har cirka 130 intervjuer genomförts.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp där Charlotta Edholm varit projektledare och Matilda Hultgren, Anna Krohwinkel-Karlsson samt Tina Johansson varit projektmedarbetare.

²¹ Se beställning av insatsdokumentation i bilaga 5.

²² The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice, DAC Network on Good Governance, 2006.

²³ Förteckning över intervjuade personer finns i bilaga 1.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel två presenteras några utgångspunkter för granskningen i form av relevanta internationella överenskommelser och riksdagens uttalanden. I det följande kapitlet behandlas regeringens styrning. Iakttagelser från granskningen av insatsdokumentationen samt fältbesöken redovisas i det därpå följande kapitlet. Rapporten avslutas med Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer. I bilagor till rapporten finns förteckning över intervjuade personer i granskningen, presentation av granskade insatser, Riksrevisionens analyschema, OECD/DAC:s definition av programstöd, referensförteckning för granskade insatser samt Riksrevisionens beställning av insatsdokumentation från Sida.

2 Utgångspunkter för stöd till kapacitetsutveckling

Detta kapitel innehåller en kort orientering om vad stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländerna innebär i praktiken. Därutöver redogörs för mål och inriktning i svenskt utvecklingssamarbete utifrån riksdagens uttalanden. I kapitlet finns också en beskrivning av den viktigaste internationella överenskommelsen på biståndsområdet, Parisdeklarationen, samt av EU:s samarbete på biståndsområdet.

2.1 Vad innebär stöd till utveckling av kapacitet?

Stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländerna kan bestå av en rad olika former av insatser. Det kan vara allt från generellt, icke-öronmärkt finansiellt stöd till en organisations utveckling utifrån dess strategiska plan, till teknisk expertis i form av rådgivare. Det kan vidare utgöras av stöd till statsförvaltning och till enskilda aktörer som frivilligorganisationer och opinionsbildande föreningar. Stöd till kapacitetsutveckling kan också ingå som en komponent i ett större sektorprogramstöd, inom till exempel hälsa eller utbildning.

Stöd till kapacitetsutveckling har tidigare i stor utsträckning utgått från ett synsätt där man sett kunskapsöverföring som lösningen på kapacitetsproblemen. Experter har skickats till mottagarländerna för en kortare eller längre tid, så kallat tekniskt bistånd.²⁴ Erfarenheter har visat på en rad brister i detta arbetssätt. Det har ofta handlat om så kallad ”gap filling”, alltså att experterna utifrån har använts för att fylla ut de områden där den lokala kapaciteten och kunskapen varit undermålig. Fortfarande är det dock vanligt att givarna använder sig av tekniskt bistånd.²⁵

När Sida stödjer projekt för utveckling av kapacitet hos enskilda myndigheter i mottagarländerna är genomförandeaktören ofta en svensk statlig

²⁴ På engelska technical assistance.

²⁵ För en kort sammanställning av tidigare erfarenheter kring kapacitetsutveckling och tekniskt bistånd se *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*, DAC Net work on Good Governance, 2006, s. 115. Se även *The Capacity Development Results Framework – A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development*, Samuel Oto m.fl., The World Bank Institute, juni 2009.

myndighet.²⁶ Sida har en lång tradition av att använda sig av svenska statliga myndigheter i projekt som syftar till att utveckla kapacitet hos myndigheter med motsvarande funktion i mottagarlandet. Flera svenska myndigheter har byggt upp särskilda enheter för att kunna tillhandahålla expertstöd. Merparten av deras uppdrag för stöd till utveckling av kapacitet i andra länder finansieras av Sida. EU är en annan finansiär av sådana uppdrag.

2.2 Kapacitetsutveckling är kärnan i svenskt utvecklingssamarbete

Det övergripande målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete är att *"bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor"*. Den här inriktningen för svensk biståndspolitik formulerades av riksdagen i beslutet om en politik för global utveckling (PGU)²⁷ i december år 2003. Riksdagens beslut om PGU framhåller att kärnan i utvecklingssamarbetet är att bidra till ökad kunskap och institutionsbyggande i länder som tar emot svenskt bistånd.²⁸ Riksdagen pekar på att det krävs ett aktivt ägarskap i mottagarländerna för att utvecklingssamarbetet ska fungera.²⁹ Biståndets roll är att stödja nationell utveckling.³⁰ Den svenska politiken i enskilda mottagarländer, inklusive val av former och kanaler för samarbetet, ska utformas utifrån en bred analys av situationen i landet.³¹

Riksdagen har återkommande uttalat sig om vikten av att Sverige arbetar för ökad internationell samordning av biståndet.³² Riksdagen hänvisar i beslutet om PGU till det arbete som pågår inom OECD:s biståndskommitté, OECD/DAC,³³ för samordning av biståndet.³⁴ Detta arbete mynnade år 2005 ut i Parisdeklarationen.

Parisdeklarationen är en internationell överenskommelse för ökad samordning och effektivitet i biståndet. Sveriges riksdag och regering står bakom principerna i Parisdeklarationen och avser att fortsätta anpassningen av biståndet till mottagarländernas prioriteringar och arbeta för en bättre

²⁶ Manual for Capacity Development, Methods Document, Sida, oktober 2005, s. 2.

²⁷ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr 2004/05:4.

²⁸ Bet. 2003/04:UU3, s. 110.

²⁹ Bet. 2003/04:UU3, s. 177.

³⁰ Bet. 2003/04:UU3, s. 28.

³¹ Bet. 2003/04:UU3, s. 112.

³² Bet. 2003/04:UU3, s. 20 samt t.ex. bet. 2005/06:UU2, s. 22 och bet. 2006/07:UU2, s. 31.

³³ OECD:s biståndskommitté.

³⁴ Bet. 2003/04:UU3, s. 177.

resultatredovisning av insatserna för att minska fattigdomen.³⁵

Utvecklingssamarbete av större omfattning bör enligt riksdagen koncentreras till färre länder. Även antalet sektorer bör kunna bli färre, genom samverkan med andra givare.³⁶ Regeringen har i budgetpropositionen för år 2008 fattat beslut om att minska antalet samarbetsländer, vilket välkomnas av Utrikesutskottet.³⁷ Utrikesutskottet noterar också att Sverige genom EU år 2007 ingått en överenskommelse som innebär att medlemsländerna ska koncentrera sina insatser och minska fragmenteringen i biståndet.³⁸

Ytterligare en målsättning enligt PGU är att hela det svenska samhället i större utsträckning bör involveras – myndigheter, kommuner, organisationer och näringsliv – att delta i det praktiska arbetet med att genomföra politiken för global utveckling.³⁹

2.3 Ökad internationell samordning av biståndspolitiken

År 2008 var Sverige världens åttonde största bilaterala givare, mätt i absoluta tal, efter USA, Tyskland, Storbritannien, Frankrike, Japan, Nederländerna och Spanien. Totalt uppgick biståndet år 2008 från OECD:s medlemsländer till 120 miljarder USD, vilket är den högsta nivån någonsin.⁴⁰ Stora multilaterala biståndsaktörer är EU-kommissionen, Världsbanken, UNDP (FN:s utvecklingsprogram) och UNICEF (FN:s barnfond).⁴¹

OECD:s biståndskommitté, DAC, samordnar de internationella biståndsgivarnas rapportering om biståndet, och tar fram riktlinjer för biståndet.

Parisdeklarationen är den viktigaste internationella överenskommelsen på biståndsområdet. Den har undertecknats av ett hundratal länder – både givare och mottagare. Parisdeklarationen anger vägar för att nå FN:s millenniemål från år 2000 om att fattigdomen ska halveras till år 2015.

³⁵ Bet. 2006/07:UU2, s. 31–34. Se även prop. 2005/06:1, utg. omr. 7, s. 14 och regeringens skrivelse 2005/06:204 behandlad i 2006/07:UU8, s. 13 samt bet. 2007/08:UU2, s. 28.

³⁶ Bet. 2003/04:UU3, s. 110–111.

³⁷ Prop. 2007/08:1, s. 60–61 och bet. 2007/08:UU2, s. 27–28.

³⁸ Bet. 2007/08:UU2, s. 30–31.

³⁹ Bet. 2003/04:UU3, s. 163.

⁴⁰ Net Official Development Assistance in 2008, OECD/DAC:s webbplats 2009-10-09.

⁴¹ Regeringens webbplats 2009-10-09.

2.3.1 *Parisdeklarationen innehåller mätbara mål om effektivitet i biståndet*

Parisdeklarationen syftar till ökad effektivitet i biståndet och målen i Parisdeklarationen ska vara uppfyllda år 2010. Måluppfyllelsen mäts genom ett antal indikatorer. Förutom att Parisdeklarationens indikatorer i sig innebär ett ökat fokus på mätbara resultat, innehåller den också åtaganden för förbättrad resultatstyrning. Åtagandena i Parisdeklarationen befästes av givar- och mottagarländer vid högnivåmötet i Accra i september år 2008, då den så kallade Handlingsplanen från Accra antogs.⁴²

Centralt i Parisdeklarationen är principen om mottagarländernas ägarskap. Mottagarländernas ägarskap främjas genom att givarländernas biståndspolitik anpassas till respektive lands egen strategi för att minska fattigdom, och genom att biståndsresurserna kanaliseras via landets statsbudget och förvaltning. Även uppföljning ska i första hand ske genom nationella system.

Givarländerna ska främja mottagarländernas kapacitet att leda utvecklingsprocessen. Givarna bör ta ländernas egna strategier och mål för att utveckla kapacitet som utgångspunkt när de utformar stödinsatser. Framför allt betonas utveckling av den offentliga finansiella styrningen i mottagarländerna. Det är genom dessa system som politiken för att minska mottagarländernas fattigdom ska omsättas i praktiken. Därmed markeras vikten av att givarländerna stödjer utvecklingen av mottagarländernas institutionella kapacitet, framför allt när det gäller planering, budgetering och uppföljning.

Ett mål enligt Parisdeklarationen är att 66 procent av biståndet ska ges i så kallade programbaserade biståndsformer (indikator 9). Med programbaserat bistånd ger givarna ett generellt stöd till genomförandet av mottagarlandets (eller mottagarorganisationens) strategier, utan särskilda öronmärkningar av biståndsresurserna. Den mest generella formen av programbaserat bistånd är budgetstöd som ges direkt till mottagarlandets statsbudget. Programbaserat bistånd kräver att givarna samordnar sig bakom mottagarlandets strategier.⁴³

Ett annat mål mäts via indikator 5. Det handlar om givarnas användning av ländernas system för offentlig finansiell styrning (5a) och för upphandling (5b) beträffande stat-till-stat-stöd. Målen är att 90 procent respektive 100 procent av biståndet ska kanaliseras genom mottagarländernas system i dessa avseenden.⁴⁴

⁴² Accra Agenda for Action, OECD High Level Forum on Aid Effectiveness, 2008.

⁴³ Se bilaga för OECD/DAC:s definition av programstöd (programansatser).

⁴⁴ Detta mål är kopplat till kvaliteten i ländernas system som mäts via indikator 2a respektive indikator 2b i Parisdeklarationen.

Parisdeklarationen ställer krav på att stöd till kapacitetsutveckling ska utgå från existerande kapacitet i mottagarlandet och vara koordinerat mellan givarna. Även på denna punkt finns ett mål och det anger att 50 procent av stödet till kapacitetsuppbyggnad ska vara koordinerat (indikator 4). Stödet till kapacitetsuppbyggnad ska därutöver integreras i mottagarlandets förvaltning. Givarna åtar sig därför att minska antalet särskilda projektkontor med två tredjedelar, vilket utgör ytterligare ett mål (indikator 6).

En fullständig anpassning av biståndet till mottagarlandets processer ställer krav på ett obundet bistånd. Denna princip återfinns också i Parisdeklarationen, och följs via indikator 8.

Målen i Parisdeklarationen har följts upp vid två tillfällen, år 2006 och år 2008. Utifrån 2008 års uppföljning menar OECD/DAC att det finns tydliga resultat; det görs framsteg, men inte tillräckligt snabbt. Såvida inte givar- och mottagarländer påtagligt ökar sina ansträngningar, kommer inte de internationella åtagandena och målen för ett effektivare bistånd att vara uppfyllda år 2010, konstaterar OECD/DAC.⁴⁵ Detta återkommer i Handlingsplanen från Accra, som bland annat understryker givarnas åtagande att använda mottagarländernas system, och att efterfrågan ska styra stödet till kapacitetsutveckling.

Riksrevisionen återkommer till resultaten från uppföljningen av Parisdeklarationen för Sveriges vidkommande i kapitel 3, i samband med att regeringens rapportering till riksdagen behandlas.

2.3.2 *EU-länderna har överenskommelse om arbetsdelning*

EU har flera överenskommelser inom biståndsområdet

EU:s medlemstater och EU-kommissionen står tillsammans för nästan 60 procent av världens samlade bistånd.⁴⁶ De senaste åren har EU i ökad utsträckning tagit ett ansvar för att samordna medlemsstaternas och EU-kommissionens utvecklingssamarbete, vilket manifesteras i ett antal överenskommelser. Flera av dessa syftar till att effektivisera och samordna biståndet. EU-kommissionen har också tagit en ledande roll i arbetet med att genomföra Parisdeklarationen.

⁴⁵ 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, OECD/DAC, 2008.

⁴⁶ Annual Report 2009 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2008, EU-kommissionen, COM(2009)296, 30 juni 2009.

Den grundläggande överenskommelsen utgörs av det så kallade konsensusdokumentet, som antogs år 2005.⁴⁷ Där identifieras gemensamma värderingar, mål, principer och åtaganden som EU-kommissionen och EU:s medlemsstater ska genomföra i sin utvecklingspolitik. I överenskommelsen bekräftas medlemsstaternas och EU-kommissionens åtagande för att förverkliga Parisdeklarationen. EU sätter dessutom upp mer ambitiösa mål än i Parisdeklarationen, för bland annat större givarsamordning av stöd till kapacitetsutveckling, mer programstöd, samt en ökad andel stöd där mottagarländernas nationella system används.⁴⁸

En viktig princip för EU:s biståndspolitik är principen om komplementaritet, det vill säga att medlemsstaternas och EU-kommissionens bistånd ska komplettera varandra. En särskild överenskommelse om arbetsdelning och komplementaritet gjordes år 2007. EU ska se till att biståndet fördelas mer balanserat mellan mottagarländer, samt mellan sektorer och inom sektorer i mottagarländerna. Arbetsfördelningen ska utgå från respektive givares komparativa fördelar. År 2010 ska ingen givare vara engagerad i mer än tre sektorer per mottagarland, utöver generellt budgetstöd.⁴⁹

EU-kommissionen har förstärkt sin styrning efter rekommendationer från Europeiska revisionsrätten

Europeiska revisionsrätten (ECA) publicerade år 2007 en effektivitetsgranskningsrapport som behandlade EU-kommissionens tekniska bistånd, alltså det direkta stödet till kapacitetsuppbyggnad genom teknisk expertis som upphandlas av EU-kommissionen.⁵⁰ Granskningen visade bland annat att EU-kommissionen inte tillräckligt bedömt bristerna i den institutionella kapaciteten i sina landdokument. EU-kommissionen har inte heller identifierat prioriterade behov av kapacitetsutveckling vid mottagarländernas myndigheter. ECA:s bedömning är att projekten som genomförs visserligen är relevanta, men att de ofta har en inadekvat utformning på grund av överambitiösa mål, snäva tidsramar och otillräckliga bedömningar av den institutionella miljön och projektens lokala ägarskap.⁵¹

⁴⁷ Dokument om europeiskt samförstånd, Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik, antagen av Europaparlamentet (A6-0319/2005) den 24 oktober 2005.

⁴⁸ EU har i detta avseende samma kvantitativa mål som i Parisdeklarationen, men en ökad användning av systemen i mottagarländerna är inte uttryckligen kopplat till kvalitén i systemen.

⁴⁹ EU:s uppförandekodex för arbetsfördelningen på området utvecklingspolitik, Rådets (allmänna frågor och yttre förbindelser) slutsatser av den 15 maj 2009 (9558/07).

⁵⁰ Särskild Rapport nr 6/2007 om det tekniska biståndets ändamålsenlighet vid kapacitetsutveckling samt EU-kommissionens svar, Europeiska revisionsrätten, 2007-12-21.

⁵¹ Särskild Rapport nr 6/2007 om det tekniska biståndets ändamålsenlighet vid kapacitetsutveckling samt EU-kommissionens svar, Europeiska revisionsrätten, 2007-12-21, sammanfattningen.

ECA riktade bland annat följande rekommendationer till EU-kommissionen:

- att i landstrategidokumenterna göra en analys av den institutionella kapaciteten och behoven av kapacitetsutveckling
- att utveckla riktlinjer där det klargörs vilken roll det tekniska biståndet ska spela och vilka metoder som ska användas. ECA pekade särskilt på vikten av att tydliggöra och underlätta lokalt ägarskap för insatsen hos mottagaren, liksom att definiera specifika mål för kapacitetsutveckling.

EU-kommissionen har som ett resultat av ECA:s rekommendationer tagit fram en vägledning för kommissionens tekniska bistånd.⁵²

⁵² Europe Aid, Making Technical Cooperation More Effective, Guidelines n.3, mars 2009.

3 Regeringens styrning och rapportering om stöd till kapacitetsutveckling

Riksrevisionen har granskat vilka förutsättningar som regeringens styrning gett Sida, för att myndigheten på ett effektivt sätt ska kunna arbeta med att stödja utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltningar. Riksdagen har uttryckt att utveckling av kapacitet är en central uppgift för biståndet. Samtidigt har riksdagen betonat vikten av internationell samordning, och av att biståndspolitiken genomförs i enlighet med Parisdeklarationen. Parisdeklarationen innehåller en rad konkreta åtaganden för ökad biståndseffektivitet. Vissa av dessa åtaganden har särskild betydelse för stödet till kapacitetsutveckling, vilket framgick i föregående kapitel.

Regeringen ansvarar för att det görs en helhetsbedömning av situationen i mottagarländerna och för hur stödet ska utformas på en övergripande nivå. EU-överenskommelsen om arbetsdelning innebär att regeringen beslutar, inom ramen för respektive samarbetsstrategi, inom vilka sektorer Sverige ska vara aktivt i ett mottagarland. Detta är aspekter som Riksrevisionen lagt särskild vikt vid i sin granskning av regeringens styrning av Sida. Riksrevisionen har vidare granskat regeringens återrapportering till riksdagen avseende stöd till kapacitetsutveckling.

3.1 Förändringar i Sidas instruktion och regleringsbrev

Riksrevisionen har i sin granskning av regeringen särskilt gått igenom de förändringar som genomförts i Sidas instruktion och regleringsbrev. Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att:

- regeringen har förstärkt Parisdeklarationens tyngd i biståndspolitiken genom att den infogats i Sidas instruktion, men detta skedde först år 2009
- regeringen har år 2009 gett Sida i uppdrag att sätta mål utifrån Parisdeklarationen, men uppdraget rörde bara vissa indikatorer och förmedlades på ett oklart sätt.

Riksrevisionen redogör närmare för iakttagelserna nedan.

3.1.1 *Parisdeklarationen blev sent inskriven i Sidas instruktion*

I Sidas instruktion, förordning (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, står det sedan början av år 2009 att Sida ska verka för att Sveriges åtaganden i enlighet med Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra genomförs.⁵³

Sidas instruktion anger också att Sida ska utnyttja möjligheter till samverkan med andra givarländer, EU-kommissionen samt med internationella och multilaterala organisationer. I samband med detta sägs att Sida kan låta samverkanspartner svara för beredning, genomförande och uppföljning av svenska biståndsinsatser, om detta inte innefattar myndighetsutövning.⁵⁴ Sida kan också själv åta sig motsvarande uppgifter. Enligt instruktionen kan Sida överlåta beslutsrätt åt en utlandsmyndighet (ambassad) eller en annan myndighet, i de fall det handlar om ärenden som inte ska avgöras av generaldirektören eller personalansvarsnämnden. Sida har därmed möjlighet att delegera ansvar för enskilda insatser till andra statliga myndigheter.⁵⁵

Av den nya myndighetsförordningen framgår vidare att verksamheten ska bedrivas enligt de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.⁵⁶

Regeringen har begränsat Sidas handlingsutrymme i och med att övergripande beslut om policyer och strategier för utvecklingssamarbetet numera tas av regeringen.⁵⁷ Enligt Sidas instruktion är det Sidas uppgift att bistå regeringen i utarbetandet av policyer, strategier och metoder.

3.1.2 *Oklar styrning mot målen i Parisdeklarationen*

Regleringsbrevet för år 2009 innehåller mål med anknytning till Parisdeklarationen. I det anmodades Sida att bland annat bli mer resultatinkänt, öka andelen programstöd och öka andelen stöd där samarbetsländernas system används.⁵⁸ Sida får också uppdraget att redovisa hur man arbetat för att nå högre biståndseffektivitet.⁵⁹ Målen i regleringsbrevet anknyter inte explicit till indikatorerna i Parisdeklarationen, och omfattar heller inte samtliga indikatorer. Därutöver finns generella återrapporteringskrav för genomförandet av Parisdeklarationen. Sådana fanns även i regleringsbrev för åren 2006–2008.

⁵³ Förordning (2008:1442) om ändring i förordningen (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) som trädde i kraft 2009-02-01.

⁵⁴ 3 § Sidas instruktion.

⁵⁵ 4 § Sidas instruktion.

⁵⁶ 3 §, myndighetsförordningen (2007:515).

⁵⁷ Prop. 2007/08:1, Utgiftsområde 7, s. 43–44.

⁵⁸ Dessa mål återfinns i Parisdeklarationen, se indikatorerna 11, 9 samt 5.

⁵⁹ Sidas regleringsbrev år 2009, s. 2.

Målen i regleringsbrevet för år 2009 återkommer också i den gemensamma handlingsplan för biståndseffektivitet som Utrikesdepartementet och Sida har antagit. Handlingsplanen, som inte är beslutad av regeringen, är ställd till utlandsmyndigheterna i de mottagarländer där det finns internationellt utvecklingsarbete. I handlingsplanen sägs att dess syfte är att konkretisera de styr signaler som regeringen gett Sida i regleringsbrevet. Där ges Sidans landteam flera uppgifter. Landteamerna ska verifiera resultaten i Parisdeklarationen. De ska också sätta mål för hur man ska uppnå en ökad användning av ländernas system och en högre andel programstöd samt hur man ska minska antalet parallella projektkontor. Däremot innehåller inte handlingsplanen något specifikt uppdrag vad gäller ökad givarsamordning av stöd till kapacitetsutveckling (indikator 4 i Parisdeklarationen). Riktvärden ska dock sättas för samtliga indikatorer.⁶⁰

3.2 Regeringens styrning av samarbetsstrategiprocessen

Regeringen styr utvecklingsarbetet med enskilda länder genom samarbetsstrategier. De gäller vanligen för en period av fyra till fem år. Regeringen fastställer särskilda riktlinjer⁶¹ som ligger till grund i arbetet med att ta fram och följa upp samarbetsstrategier. Riksrevisionen har granskat regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier och Riksrevisionen kan konstatera att:

- riktlinjerna för samarbetsstrategier har förtydligats på följande punkter:
 - regeringens egna anvisningar för utformning av samarbetsstrategiuppdraget till Sida
 - mål- och resultatstyrningen i samarbetsstrategierna
 - bedömningskriterier för generellt budgetstöd.
- det finns inga särskilda riktlinjer för stöd till kapacitetsutveckling
- regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier innehåller oklara krav på vilka bedömningar som ska göras vid programstöd, med undantag för det generella programstödet
- Utrikesdepartementet har i en promemoria utformat anvisningar för sektorfokusering, men anvisningarna har ännu inte formellt fastställts genom regeringsbeslut.

⁶⁰ Handlingsplan för ett effektivt bistånd, Telemeddelande (A), Mnr UD/20090630-2, Utrikesdepartementet, 2009-06-30.

⁶¹ Riktlinjer för samarbetsstrategier (med förtydligande av riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning, regeringsbeslut (UD2005/24624/GU), 2005-04-28. Riktlinjerna kompletterades genom regeringsbeslut 2007-09-13. (UD2007/25525/USTYR): Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingsarbetet. Riktlinjerna reviderades genom regeringsbeslut 2008-04-10. (UD2008/12128/USTYR): Ändring av riktlinjer för samarbetsstrategier avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning. Riktlinjerna reviderades ytterligare en gång genom regeringsbeslut 2008-06-26 (UD2008/22850/USTYR). Detta regeringsbeslut ersatte kompletteringen av riktlinjerna 2007-09-13.

Riksrevisionen redogör närmare för iakttagelserna nedan.

3.2.1 *Regeringens riktlinjer har kompletterats och uppdaterats flera gånger*

Riktlinjerna för samarbetsstrategier tillkom år 2005 och har därefter uppdaterats och kompletterats flera gånger. Kompletteringarna innebär att regeringen successivt har skärpt styrningen av Sida. Kompletteringarna har främst handlat om att förtydliga samarbetsstrategiernas struktur och att öka betoningen på resultatstyrning. Inför framtagandet av ett förslag till samarbetsstrategi för ett mottagarland ska regeringen, enligt riktlinjerna för samarbetsstrategier, precisera uppdraget till Sida. Regeringen ska bland annat ange vilka analyser Sida ska göra, utöver de generella bedömningskrav som framgår av riktlinjerna för samarbetsstrategier, liksom vilka politiska prioriteringar som ska styra samarbetet. I uppdraget kan också fastställas vilka områden och sektorer som samarbetet ska omfatta.⁶² Denna precisering tillkom vid kompletteringen av riktlinjerna i september 2007.⁶³

Däremot saknas formella anvisningar för vilka generella bedömningar som ska göras inför beslut i samarbetsstrategierna om vilka sektorer som Sida ska verka inom. UD har tagit fram ett internt arbetspapper för detta ändamål, men dessa anvisningar har ännu inte omsatts i ett regeringsbeslut.⁶⁴

3.2.2 *Riktlinjerna präglas ännu av oklarheter*

I riktlinjerna för samarbetsstrategier anges en rad bedömningsgrunder, men de lämnar utrymme för Sida att avgöra vad som ska analyseras och hur analysen ska genomföras. Bland de exempel som ges på möjliga områden för analys finns systemen för offentlig finansiell styrning samt kapacitet och ägarskap hos de institutioner som ska genomföra biståndsinsatserna.⁶⁵ Inga särskilda analysverktyg pekas ut i riktlinjerna, men det finns en allmän referens till Sidas policydokument.⁶⁶

I riktlinjerna sägs vidare att biståndet ska ha en ökad inriktning på programstöd, i de länder som bedöms ha kapacitet och förmåga att genomföra och rapportera om den fattigdomsbekämpande politiken.⁶⁷ Det framgår dock inte vilka kriterier som ska användas för att bedöma de länder som är aktuella

⁶² Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet (2008), s. 3–4.

⁶³ Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklingssamarbetet, regeringsbeslut (UD2007/25525/USTYR), 2007-09-13.

⁶⁴ Interna anvisningar för sektorfokusering, Arbetspapper, Utrikesdepartementet, 2009-03-02.

⁶⁵ Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 20.

⁶⁶ Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 20.

⁶⁷ Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 20.

för programstöd. Samtidigt sägs att det är nödvändigt att redovisningen av stöd som kanaliseras via mottagarländernas system är transparent.⁶⁸

För beredning av en specifik programstödsform, generellt budgetstöd, finns däremot tydliga kriterier.⁶⁹ Analys av systemen för offentlig finansiell styrning är då obligatorisk och riktlinjerna refererar till internationellt vedertagna instrument för analys⁷⁰. Dessutom ska behovet av stöd till kapacitetsutveckling bedömas, men regeringen har inte preciserat vad som ska gälla för denna bedömning.⁷¹ Även i de tidigare riktlinjerna för budgetstöd ingick stöd till kapacitetsutveckling som en viktig del.⁷²

Stöd till kapacitetsutveckling behandlas inte explicit i regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier, och regeringen har inga särskilda riktlinjer för detta ändamål. Däremot framkommer det av riktlinjerna att svenska komparativa fördelar är bland de viktigaste faktorerna när inriktning och mål för samarbetet ska formuleras, men regeringen preciserar inte vad detta innebär.⁷³

3.3 Regeringens styrning av samarbetet med enskilda länder

Riksrevisionen har gått igenom nu gällande samarbetsstrategier för Mali, Burkina Faso, Rwanda, Bolivia, Tanzania, Bangladesh, Zambia, Moçambique, Kambodja, Kenya och Uganda. Riksrevisionens granskning har skett med utgångspunkt i OECD/DAC:s vägledning⁷⁴ samt regeringens egna riktlinjer för samarbetsstrategier. Riksrevisionen har även granskat i vilken utsträckning som Parisdeklarationens principer fått genomslag i samarbetsstrategierna.

⁶⁸ Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 24.

⁶⁹ De tidigare riktlinjerna för budgetstöd från år 2005 omfattade även den närbesläktade biståndsformen sektorbudgetstöd, men de reviderade riktlinjerna gäller endast generellt budgetstöd.

⁷⁰ Förtydligande av riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning, bilaga 2 till riktlinjer för samarbetsstrategier (2008), s. 9. I fotnot 13 räknas bl.a. följande instrument upp: Public Expenditure and Financial Accountability – Performance Measurement Framework (PEFA – PMF), HIPC assessment, Country Financial Accountability Assessment (CFAA), Public Expenditure Review (PER), Public Expenditure Tracking Studies (PETS), Country Procurement Assessment Review (CPAR), Country Policy and Institutional Assessment (CPIA), DFID Fiduciary Risk Assessment.

⁷¹ Förtydligande av riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning, bilaga 2 till riktlinjer för samarbetsstrategier (2008), s. 2.

⁷² Riktlinjer för samarbetsstrategier (med förtydligande av riktlinjerna avseende bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning), regeringsbeslut (UD2005/24624/GU), 2005-04-28.

⁷³ Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 9.

⁷⁴ The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice, DAC Network on Good Governance, 2006.

Riksrevisionen kan konstatera följande:

- Tre av elva mottagarländer saknar aktuella samarbetsstrategier.
- Den demokratiska utvecklingen i mottagarländerna bedöms undantagsvis som positiv och det nationella ägarskapet ifrågasätts ofta.
- Samarbetsstrategierna saknar ofta en explicit koppling mellan programstöd och behov av stöd till kapacitetsutveckling.
- Beslut tas inom ramen för samarbetsstrategierna när det gäller vilka sektorer som Sida ska vara engagerad i, men det varierar i vilken utsträckning som bedömningar av kapaciteten i statsförvaltningen görs på sektornivå.
- Principerna och åtagandena i Parisdeklarationen har i viss utsträckning fått genomslag i de samarbetsstrategier som utarbetats efter år 2005.

Riksrevisionen redogör närmare för iakttagelserna nedan.

3.3.1 *Tre länder saknar ännu uppdaterade samarbetsstrategier*

Samarbetsstrategierna för de berörda mottagarländerna är beslutade enligt följande:

- år 2004 eller tidigare: Mali, Burkina Faso och Rwanda
- år 2006: Tanzania
- år 2008: Bangladesh, Zambia, Moçambique och Kambodja
- år 2009: Bolivia, Kenya och Uganda.

Tre samarbetsstrategier är framtagna före Parisdeklarationens tillkomst. Regeringen har förlängt dessa samarbetsstrategier vid flera tillfällen, senast sommaren 2008.⁷⁵ Inga samarbetsstrategier som utarbetats utifrån de riktlinjer som regeringen beslutade om år 2005, med undantag för Tanzania, har varit formellt giltiga mer än något år.

3.3.2 *Den demokratiska utvecklingen bedöms sällan som positiv*

Utgångspunkten för samarbetsstrategierna är mottagarlandets egen strategi för fattigdomsminskning eller motsvarande. Regeringens riktlinjer föreskriver att den politik som förs i mottagarlandet ska analyseras ur perspektivet att minska fattigdomen, främst vad gäller demokrati, mänskliga rättigheter och ekonomisk politik. En helhetsbedömning ska ligga till grund för Sveriges val av prioriterade sektorer och biståndsform. En grundläggande idé i

⁷⁵ Samarbetsstrategierna för Burkina Faso, Mali och Rwanda förlängdes t.o.m. december år 2009 genom regeringsbeslut (UD2008/25122/USTYR), 2008-07-24.

OECD/DAC:s riktlinjer för stöd till kapacitetsutveckling är att positiva respektive negativa aspekter på förändringsklimatet (enabling environment) ska analyseras. Regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier ger uttryck för ett synsätt som påminner om OECD/DAC:s, när man sammanfattar kraven på analys i att en ”helhetssyn på vad som driver och hindrar utvecklingen i landet ska eftersträvas”.⁷⁶

Samtliga granskade samarbetsstrategier innehåller en övergripande diskussion av den politiska situationen och tillståndet i statsförvaltningen, inklusive korruptionsbekämpning.

Två samarbetsstrategier innehåller en positiv värdering av den demokratiska utvecklingen i landet (Zambia och Bolivia).⁷⁷ Regeringen gör i vissa andra fall bedömningen att en svag demokratisk utveckling⁷⁸ och ett bristande politiskt åtagande för fattigdomsbekämpning⁷⁹ utgör utmaningar för samarbetet.

Mottagarlandets fattigdomsstrategi, graden av deltagande, svagheter och måluppfyllelse analyseras i samtliga samarbetsstrategier (med undantag för Bangladesh). I de flesta samarbetsstrategier görs kortfattade allmänt hållna bedömningar av graden av nationellt ägarskap. Några samarbetsstrategier innehåller en mer ingående analys av hur brett det folkliga deltagandet varit när man tagit fram fattigdomsstrategin.⁸⁰

Riksrevisionen noterar att samarbetsstrategierna för Mali respektive Burkina Faso har identiska formuleringar vad gäller den politiska utvecklingen, den politiska viljan och den svaga kapaciteten inom de statliga institutionerna.

3.3.3 *Kopplingen mellan programstöd och behov av kapacitetsutveckling saknas ofta*

Samtliga samarbetsstrategier, förutom den för Rwanda, innehåller skrivningar om att samarbetet ska främja en utveckling mot mer programstöd. Svagheter i den offentliga finansiella styrningen behandlas ofta i samarbetsstrategierna. Bland annat betraktas det offentliga finansiella systemet som bristande i fem av de länder som får någon form av budgetstöd.⁸¹

Samarbetsstrategierna innehåller sällan en explicit koppling mellan programstöd och behov av stöd till kapacitetsutveckling. Samarbetsstrategierna för Bolivia, Mali, Burkina Faso och Rwanda utgör undantag. I samarbetsstrategin för

⁷⁶ Komplement till riktlinjer för samarbetsstrategier (2008), s. 3.

⁷⁷ Samarbetsstrategier för Zambia s. 13, samt Bolivia s. 12.

⁷⁸ Samarbetsstrategier för Moçambique s. 12, 21; Rwanda s. 12; Kambodja s. 9, 10; Tanzania s. 4.

⁷⁹ Samarbetsstrategier för Kenya s. 8, 13; Uganda s. 2, 11; Tanzania s. 4, Mali s. 7.

⁸⁰ Samarbetsstrategier för Tanzania s. 7, Moçambique s. 13, Zambia s. 14.

⁸¹ Samarbetsstrategier för Rwanda s. 14, Mali s. 9, Burkina Faso s. 9, Moçambique s. 13, Uganda s.12.

Rwanda nämner regeringen till exempel möjligheten att komplettera budgetstödet med att utöka stödet till offentlig finansiell styrning.⁸² I flera länder där programstöd är aktuellt, pekar regeringen på att stöd ges till utveckling av kapacitet inom offentlig finansiell styrning.⁸³ För Bolivia anger regeringen att kapaciteten för att utforma och genomföra en fattigdomsinriktad politik behöver stärkas, men detta preciseras inte ytterligare.⁸⁴

3.3.4 *Kapacitet på sektornivå diskuteras i varierande utsträckning*

Regeringen har, i och med EU:s uppförandekod för biståndspolitiken, åtagit sig att koncentrera samarbetet till färre sektorer. Beslut om vilka sektorer som Sida ska verka inom tas därför i samband med att samarbetsstrategierna fastställs.⁸⁵ Alla uppdrag till Sida att ta fram förslag till samarbetsstrategier, daterade år 2005 och senare, innehåller anvisningar om att Sida ska överväga hur biståndsinsatserna kan koncentreras till färre sektorer.

I alla samarbetsstrategier, med undantag för Bangladesh, finns det en allmän diskussion om kapaciteten hos de offentliga institutionerna. Generellt bedöms kapaciteten hos de statliga institutionerna som svag och i behov av stöd. Regeringen bedömer i samarbetsstrategierna för Kambodja, Mali, Burkina Faso, Rwanda och Moçambique att den bristande kapaciteten inom statsförvaltningen är en riskfaktor för ett effektivt utvecklings-samarbete.⁸⁶

I flera samarbetsstrategier betonas att alla insatser i landet ska bidra till att stärka "inhemsk kapacitet".⁸⁷ Det varierar i vilken utsträckning som kapaciteten på sektornivå diskuteras. I samarbetsstrategierna för Uganda och Kambodja samt i viss mån i strategierna för Bolivia, Moçambique, Rwanda och Zambia, finns skrivningar kring stödet till utveckling av kapacitet på sektornivå.⁸⁸ De samarbetsstrategier som tillkommit de senaste två åren anger mål på sektornivå.⁸⁹

⁸² Samarbetsstrategier för Burkina Faso s. 12, Mali s. 13, Bolivia s. 4, Rwanda s. 20, Kenya s. 11.

⁸³ Samarbetsstrategier för Mali s. 13, Moçambique s. 5, Bangladesh s. 5, Kambodja s. 5, Uganda s. 4, Tanzania s. 11, Kenya s. 4, Uganda s. 6.

⁸⁴ Samarbetsstrategi för Bolivia, s. 4.

⁸⁵ Interna anvisningar för sektorfokusering, Arbetspapper, Utrikesdepartementet, 2009-03-02.

⁸⁶ Samarbetsstrategier för Rwanda s. 17, Mali s. 9, Moçambique s. 14–16, Burkina Faso s. 11, Kambodja s. 11.

⁸⁷ Samarbetsstrategier för Kambodja s. 6, Rwanda s. 19, Zambia s. 11, Tanzania s. 9.

⁸⁸ Samarbetsstrategier för Kambodja s. 5; Uganda s. 7–8, 4; Bolivia s. 16–18; Moçambique s. 5–7, Rwanda s. 19, 20; Zambia s. 6–7, Tanzania s. 12–13.

⁸⁹ I dessa uppdrag finns specifika anvisningar om att Sida ska bedöma hur kapaciteten kan stärkas: regeringsbeslut 2006-11-09 angående uppdrag att ta fram förslag till samarbetsstrategi för Kenya, regeringsbeslut 2007-03-08 för Zambia samt regeringsbeslut 2006-04-12 för Moçambique.

Andra givares insatser på sektornivå diskuteras sällan i samarbetsstrategierna, undantagen utgörs av Bolivia, Rwanda, Kenya och Kambodja.⁹⁰

I samarbetsstrategierna för Mali, Burkina Faso och Kambodja beskrivs kapacitetsutveckling som något som utgör en generell komparativ svensk fördel⁹¹ för hela det svenska utvecklingssamarbetet.⁹² I samarbetsstrategierna för Moçambique, Uganda och Kenya, bryts däremot diskussionen om komparativa fördelar ner på sektornivå och baseras bland annat på svenska erfarenheter från tidigare samarbete med landet.⁹³

3.3.5 *Parisdeklarationens genomslag i samarbetsstrategierna*

Direkta eller indirekta kopplingar till Parisdeklarationen finns, från och med 2005 då Parisdeklarationen antogs, i regeringens uppdrag till Sida att ta fram förslag till samarbetsstrategier.⁹⁴ Undantagen utgörs av Bangladesh och Kambodja.⁹⁵ Uppdragen avseende de nu gällande samarbetsstrategierna för Rwanda, Mali, Burkina Faso och Tanzania utformades före år 2005.

De samarbetsstrategier som utarbetats efter år 2005 hänvisar till Parisdeklarationens principer om ägarskap, harmonisering och effektivitet. Det föreligger inga direkta referenser till indikatorerna i Parisdeklarationen (undantag Tanzania och i viss mån Kenya), men indirekt finns det kopplingar till ökad användning av programstöd, användning av ländernas system för offentlig finansiell styrning och upphandling samt anpassning till ländernas egna planeringsprocesser, såsom nationella fattigdomsstrategier. Det förekommer däremot inga diskussioner om minskning av andelen separata projektkontor, som är en av indikatorerna i Parisdeklarationen.

Samtliga samarbetsstrategier redogör för att samarbetet ska vägledas av samarbetslandets fattigdomsstrategi och att andelen programstöd ska öka (undantag Rwanda).

⁹⁰ Samarbetsstrategier för Bolivia, s. 15, 18–19, Rwanda s. 15, Kenya s. 17, Kambodja s. 13.

⁹¹ Val av sektorer ska bland annat styras av svenska komparativa fördelar (Riktlinjer för samarbetsstrategier [2005], s. 9, men regeringen preciserar inte uttrycket komparativa fördelar. Det finns dock preciserat i ett arbetspapper från Utrikesdepartementet vars innehåll ännu inte formaliserats Interna anvisningar för sektorfokusering, Arbetspapper, UD, 2009-03-02).

⁹² Samarbetsstrategier för Kambodja s. 14, Burkina Faso s. 9, Mali s. 11.

⁹³ Samarbetsstrategier för Moçambique s. 18, Uganda s. 19, Kenya s. 19.

⁹⁴ Detta gäller följande regeringsbeslutade uppdrag till Sida att ta fram samarbetsstrategier: Uganda 2006-04-06, s. 2; Moçambique 2006-04-12, s. 2; Zambia 2007-03-08, s. 3; Bolivia 2008-03-27, s. 3 samt (indirekt genom hänvisning till underliggande principer om samordning och ägarskap) Kenya 2006-11-09.

⁹⁵ Regeringsuppdrag till Sida att ta fram förslag till samarbetsstrategier för Kambodja 2006-03-09 samt för Bangladesh 2006-03-23.

Nationella system för planering, uppföljning och genomförande ska användas i Tanzania, Kenya, Uganda, Moçambique, Zambia och Bangladesh.⁹⁶ Nationella upphandlingssystem ska i ökad utsträckning användas i Moçambique och Kenya.⁹⁷ Vissa samarbetsstrategier innehåller mål för ökad användning av mottagarländernas system för offentlig finansiell styrning, men endast Tanzanias samarbetsstrategi diskuterar explicit användningen av ländernas egna system för offentlig finansiell styrning.⁹⁸

3.3.6 Oklart kring användandet av svenska aktörer

I riktlinjerna för samarbetsstrategier anger regeringen att svenska komparativa fördelar är bland de viktigaste faktorerna när inriktning och mål för samarbetet ska formuleras, men regeringen preciserar inte vad detta innebär.⁹⁹ Regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier behandlar inte Sidas samarbete med svenska statliga myndigheter explicit.

I samtliga samarbetsstrategier för de granskade länderna finns skrivningar såsom ”val av samarbetsområden baseras på svenska komparativa fördelar” eller ”svenska komparativa fördelar ska tas till vara i samarbetet”.

Exempel på svenska komparativa fördelar som relateras till stödet till kapacitetsutveckling finns i samarbetsstrategierna för Burkina Faso, Kenya, Mali, Moçambique, Kambodja, Uganda.¹⁰⁰

Av samarbetsstrategin för Rwanda framgår det tydligt att samarbetet med svenska myndigheter för att utveckla offentliga institutioner i Rwanda ska fortsätta.¹⁰¹ På samma sätt finns i samarbetsstrategin för Kambodja en hänvisning till SCB:s samarbete med den kambodjanska statistikmyndigheten.¹⁰² I övriga granskade samarbetsstrategier nämns inget om att samarbetet ska ske genom eller med svenska myndigheter.

⁹⁶ Samarbetsstrategier för Tanzania s. 5, 9, 17; Kenya s. 3, Zambia s. 9, 12; Moçambique s. 10, Uganda s. 10 Bangladesh s. 7.

⁹⁷ Samarbetsstrategier för Moçambique s. 10, Kenya s. 7.

⁹⁸ Samarbetsstrategi för Tanzania s. 9.

⁹⁹ Riktlinjer för samarbetsstrategier (2005), s. 9.

¹⁰⁰ Samarbetsstrategier för Kambodja s. 14, Burkina Faso s. 9, Mali s. 11, Moçambique s. 18, Uganda s. 19, Kenya s. 19.

¹⁰¹ Samarbetsstrategier för Rwanda s. 19.

¹⁰² Samarbetsstrategier för Kambodja, s. 9.

3.4 Regeringens rapportering till riksdagen

Riksrevisionen har granskat den resultatskrivelse för biståndet som regeringen våren 2009 lämnade till riksdagen. Riksrevisionen kan konstatera att:

- regeringen uttalar att det svenska biståndet behöver mer fokus på kapacitetsutveckling
- regeringen redovisar resultat från en internationell uppföljning av Parisdeklarationen, men utan att diskutera informationens tillförlitlighet.

Riksrevisionens iakttagelser beskrivs närmare nedan.

3.4.1 *Regeringen anser att stöd till kapacitetsutveckling behöver stärkas*

Regeringens resultatskrivelse innehåller bland annat en genomgång av det geografiskt baserade bilaterala samarbetet per världsdel, samt en redovisning av de svenska resultaten i uppföljningen av Parisdeklarationen. Resultatskrivelsen utgår främst från den resultatbilaga som Sida lämnat till regeringen i samband med årsredovisningen för år 2008. Den baseras i sin tur på resultatanalyser som Sida gjort av samarbetet i de länder där en samarbetsstrategiperiod nyligen har avslutats, eller är på väg att avslutas (alla mottagarländer ingår alltså inte i Sidas resultatanalys). Sida har gjort ett kvalitativt urval av insatser, detta eftersom Sidas resultatuppföljningssystem ännu inte möjliggör en mer systematisk uppföljning.¹⁰³

En rad exempel på insatser för att utveckla kapacitet beskrivs i regeringens resultatskrivelse. Även om flera enskilda goda resultat redovisas är ett genomgående tema i skrivelsen att brist på kapacitet och otillräcklig givar-samordning fortfarande utgör hinder för ett effektivare bistånd.¹⁰⁴

Regeringen räknar i resultatskrivelsen upp ett antal slutsatser som man menar kan dras utifrån skrivelsen. Den första slutsatsen handlar om att det svenska biståndets fokus på stöd till kapacitetsutveckling behöver stärkas, framför allt för samarbeten där den mottagande parten är en regering eller en statlig myndighet. Detta gäller särskilt för programbaserat stöd, som bör kompletteras med särskilda stöd till utveckling av kapaciteten av till exempel den offentliga finansiella styrningen i mottagarländerna.¹⁰⁵ Regeringens målsättning är att andelen programstöd ska öka, men man pekar samtidigt på att programstöd ställer krav på större kapacitet hos länderna och att brist på politisk stabilitet är en komplicerande faktor.¹⁰⁶ Regeringen drar också

¹⁰³ Biståndets resultat skr. 2008/09:189, s. 16 samt s. 40.

¹⁰⁴ T.ex. Biståndets resultat skr. 2008/09:189, s. 55 samt s. 62.

¹⁰⁵ Biståndets resultat skr. 2008/09:189, s. 18.

¹⁰⁶ Biståndets resultat skr. 2008/09:189, s. 19, 47 samt s. 70.

slutsatsen att dialogen har fått en mer betydelsefull roll. Dialog ska, enligt regeringen, vara genomtänkt, fokuserad och samstämmig mellan alla involverade svenska aktörer.¹⁰⁷

3.4.2 *Regeringens information om Parisdeklarationen bygger på osäkra uppgifter*

Information från den senaste uppföljningen av Parisdeklarationen är inte integrerad i den geografiskt baserade redogörelsen för resultaten, utan presenteras separat.¹⁰⁸

Regeringen bekräftar i resultatskrivelsen Sveriges åtagande för att implementera Parisdeklarationen. Regeringen understryker även att arbetet för ökad effektivitet i biståndet omfattar allt statligt bistånd. Ökad effektivitet är också är viktigt i samarbetet med de multilaterala organisationerna.¹⁰⁹

Resultatskrivelsen behandlar indikator 4 i Parisdeklarationen, om samordnat stöd till kapacitetsutveckling (se kapitel 2 för en genomgång av indikatorerna), indikator 5a om användning av ländernas system för offentlig finansiell styrning och indikator 9 om ökat programstöd.

Indikatorer som inte tas upp är indikator 5b, om användning av ländernas system för upphandling, indikator 6 om minskning av antalet parallella projektenheter samt indikator 8 om obundet bistånd.

Regeringens redovisning visar att de svenska resultaten för ovanstående indikatorer, utom vad gäller programstöd, är positiva och att målnivåerna redan är uppnådda.

Regeringen skriver att resultaten från den förra uppföljningen av Parisdeklarationen från år 2006 är svårtolkade, men regeringen menar att definitionerna har förtydligats inför år 2008.¹¹⁰ Regeringen diskuterar inte tillförlitligheten i informationen från 2008 års uppföljning av Parisdeklarationen.¹¹¹ Enligt Sida är dock informationen från 2008 års uppföljning av Parisdeklarationen osäker. Flera av resultaten skiljer sig från vad som redovisas i Sidas verksamhetsstatistik. Sida bedömer att Sidas användning av ländernas system för offentlig finansiell styrning och upphandling i realiteten är lägre

¹⁰⁷ Biståndets resultat skr. 2008/09:189, s. 19.

¹⁰⁸ Biståndets resultat skr. 2008/09:189, s. 157.

¹⁰⁹ Biståndets resultat skr. 2008/09:189, s. 155.

¹¹⁰ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 7 Bistånd, s. 36–37 samt Biståndets resultat skr. 2008/09:189, s. 157.

¹¹¹ 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, OECD/DAC, 2008.

än vad som redovisas i uppföljningen av Parisdeklarationen. Även resultatet när det gäller Sidas användning av programstöd är osäkert.¹¹²

Information från den senaste uppföljningen av Parisdeklarationen gavs också i budgetpropositionen för år 2009.¹¹³

¹¹² Sidas faktagranskning 2009-10-06. Osäkerheten beträffande resultaten avseende Sidas användning av programstöd påverkas även av att Sida tidigare använde en definition av programstöd som skiljde sig från OECD/DAC:s definition, vilket försvårade jämförelser. Sida ändrade sitt klassificeringssystem 2008-11-04 till att överensstämma med OECD/DAC.

¹¹³ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 7 Bistånd, s. 36–37.

4 Sidas stöd till utveckling av kapacitet

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen iakttagelser om Sidas stöd till utveckling av kapacitet hos statsförvaltningen i mottagarländerna. I det första avsnittet redogör vi för förutsättningar för stöd till kapacitetsutveckling genom en granskning av Sidas regelverk för beredning, genomförande och uppföljning av insatserna, samt i viss mån organisatoriska förutsättningar. I de följande delarna av kapitlet redogör vi för iakttagelser av vår granskning av 40 insatser för stöd till statsförvaltningen i fem länder (för urval se kapitel 1).

Kapacitetsutveckling är en nyckelfråga i Parisdeklarationen. Med utgångspunkt i Parisdeklarationen har OECD/DAC utvecklat principer för good practice av stöd till kapacitetsutveckling. OECD/DAC:s vägledning utgår från målen i Parisdeklarationen när man lyfter fram ett antal principer för hur samarbetet kring stöd till kapacitetsutveckling bör gå till:¹¹⁴

- Utformningen av insatserna måste baseras på en grundläggande förståelse av det sammanhang som samarbetsparten (hädanefter kallad mottagaren) verkar i, liksom av mottagarens styrkor och svagheter.
- Stöd till utveckling måste utgå ifrån mottagarlandets vilja och förmåga att driva insatserna, de måste alltså bygga på ett tydligt ägarskap.
- Insatserna måste ha mål, och de medel som används ska vara kostnads-effektiva.

Insatserna ska utformas så att de maximerar lärande, det vill säga de ska medverka till att skapa en gemensam förståelse för vad som fungerar och vad som inte gör det när det gäller kapacitetsutveckling.

Dessa kriterier har varit styrande för Riksrevisionens bedömning av Sidas underlag för beslut om stöd till insatser (se även analyschema i bilaga 3).

4.1 Sidas styrning av stöd till kapacitetsutveckling

Riksrevisionen har granskat hur Sida styr insatser till stöd för kapacitetsutveckling. Riksrevisionen har funnit att Sidas styrning inte ger Sidas medarbetarna tillräcklig tydlighet och vägledning för stöd till kapacitetsutveckling.

¹¹⁴ OECD/DAC:s vägledning baseras på 40 års erfarenhet från både givares och mottagares arbete med kapacitetsutveckling, framför allt inom offentlig sektor. The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice, DAC Network on Good Governance, 2006, s. 3 (i efterföljande fotnoter refererar vi till denna rapport som OECD/DAC).

Detta baserar Riksrevisionen på följande iakttagelser:

- Sida har flera lager av styrdokument med sinsemellan oklar status. Sidas policy för kapacitetsutveckling har en mer diskuterande än styrande karaktär.
- Sidas manual för kapacitetsutveckling överensstämmer princip med OECD/DAC:s riktlinjer, men den ger inte Sidamedarbetarna konkret vägledning.
- Sida saknar tydliga anvisningar för överlämnande av insatsansvar mellan handläggare.

Riksrevisionens iakttagelser beskrivs närmare nedan.

4.1.1 *Sida har flera lager av styrdokument med sinsemellan oklar status*

Sida har en uppsättning regler som styr genomförandet av biståndspolitiken. Därutöver finns ett antal styrdokument med olika status. Kärnan i regelverket utgörs av insatsregeln¹¹⁵, som innehåller ska-krav på beredning och uppföljning av insatser. Syftet med insatsregeln är att ange vilka krav som ställs på Sidas insatshantering, för att de insatser som Sida stödjer med ett finansiellt bidrag ska vara relevanta, effektiva, genomförbara, uppföljnings- och utvärderingsbara samt hållbara. Insatsregeln anger även att insatserna ska vara förutsägbara och transparenta och möjliga att granska. Motsvarande krav har funnits med i tidigare versioner av insatsregeln.¹¹⁶

Insatsregeln hänvisar till Så arbetar Sida – en vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder¹¹⁷. I detta dokument lyfter Sida fram Parisdeklarationens roll i det internationella utvecklingssamarbetet. Bland annat hänvisar Sida till att givarna gjort åtaganden inom ramen för Parisdeklarationen som innefattar kapacitetsutveckling och andra åtgärder för att stärka de rättsliga och institutionella ramarna.¹¹⁸

Dessutom räknar insatsregeln upp andra dokument, däribland Sidas policy för kapacitetsutveckling. Utöver de bindande reglerna för insatshantering, har Sida ett antal olika styrdokument och vägledningar som är indelade i en hierarkisk struktur.¹¹⁹

¹¹⁵ Regel för insatshantering, regelverksbeslut, diarienummer 2008-006392, 2008-12-19.

¹¹⁶ Att arbeta med insatser i Sidas projektcykel, GD-beslut 61/01 från 2001-07-01 samt Regel för insatshantering, beslut 2005-005208.

¹¹⁷ Manual on Contribution Management, Sida at Work, Sida, 2005.

¹¹⁸ Så arbetar Sida - en vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder, Sida, 2005, s.13. Se även s. 22, s. 42 samt s. 50-55.

¹¹⁹ Regel om policier och metoder i biståndspolitiken, regelverksbeslut, diarienummer 2007-002015, 2007-04-16.

Sidas policy för kapacitetsutveckling är en så kallad ämnes- och verksamhetspolicy, vilket innebär att den *"inte har hela Sida som målgrupp, men skall tillämpas i de verksamheter som berörs"*.¹²⁰ Hit hör även Sidas vägledning för programbaserade ansatser.¹²¹ Vägledningen beskriver bland annat Sidas förhållningssätt till stöd till kapacitetsutveckling inom ramen för programbaserade ansatser. Där slås bland annat fast att stöd till utveckling av kapacitet ska vara styrt av efterfrågan och utgå från befintlig kapacitet.¹²² Vägledningen behandlar dock varken kapacitetsbedömningar, utformning av stödet, genomförande eller uppföljning. Sida har dock ytterligare ett metoddokument där dessa frågor tas upp i detalj. Det framgår dock inte vilken status detta metoddokument har.¹²³

De ovannämnda styrdokumenterna har inte likvärdig status som de policyer för till exempel miljö och jämställdhet som ska genomsyra hela verksamheten.

Sidas vägledning för bedömning av mottagarlandets offentliga finansiella styrning är ett så kallat positionspapper som anger förhållningssätt i mer avgränsade frågor.¹²⁴

OECD/DAC kritiserade redan år 2005 det omfattande antalet policyer hos Sida och i den nyligen genomförda uppföljningen konstaterade OECD/DAC att problemet i stor utsträckning kvarstod.¹²⁵

Sidas övergripande styrdokument, Perspektiv på fattigdom¹²⁶ behandlar inte stöd till utveckling av kapacitet explicit. Sidas manual för insatshantering, Så arbetar Sida, har ett särskilt avsnitt som rör kapacitetsutveckling¹²⁷. Det saknas dock minimikrav för vilka analyser som ska göras i samband stöd till kapacitetsutveckling, eller specifika anvisningar för hur sådana insatser bör utformas.

Sidas regelverk är under omarbetning. Förändringarna beräknas träda i kraft senast vid halvårsskiftet 2010.¹²⁸

¹²⁰ Sidas intranät 2009-09-03.

¹²¹ Guidance on Programme-Based Approaches, Sida, september 2008. Denna är, enligt förordet, Sidas "key guidance on programme based approaches" (Sidas nyckeldokument för programbaserade ansatser).

¹²² Guidance on Programme-Based Approaches, s. 8.

¹²³ How to Start Working with a Programme-Based Approach, Sida, september 2008.

¹²⁴ Sidas intranät 2009-09-03.

¹²⁵ Peer Review of Sweden, OECD/DAC, 2009, s. 24.

¹²⁶ Perspektiv på fattigdom, Sida, juni 2004.

¹²⁷ Manual on Contribution Management, Sida at Work, Sida, 2005, s. 52.

¹²⁸ Sidas intranät 2009-09-02.

4.1.2 *Sidas policy för kapacitetsutveckling har en mer diskuterande än styrande karaktär*

Sidas policy för kapacitetsutveckling anger att Sida ska se till att kapacitetsutveckling på ett systematiskt sätt integreras i målen för projekt och program. Stor vikt läggs i policyn vid att Sida behöver öka sin interna kapacitet och kapaciteten hos de svenska aktörer som medverkar i biståndsarbetet.

I policyn finns referenser till olika instrument för organisationsbedömningar, som till exempel den så kallade trappstegsmodellen, men det klargörs inte i vilken utsträckning de bör tillämpas.¹²⁹

Policyn har dock mer karaktär av ett diskussionspapper, än av en tydlig policy som preciserar mål och anger vägar för att nå dit.

4.1.3 *Sidas manual för kapacitetsutveckling ger inte Sidamedarbetarna konkret ledning*

År 2005 tog Sida fram en manual för kapacitetsutveckling. Den ligger nära de principer som anges i OECD/DAC:s vägledning för stöd till kapacitetsutveckling.

I manualen understryks att både kapacitet och kapacitetsutveckling är förutsättningar för framgångsrika projekt och program och att de ska utgöra en del av genomförandet i alla insatser. De miljöer som Sida verkar i är ofta mycket komplexa. Det bästa sättet att stödja utveckling av kapacitet är, enligt manualen, alltid kontextberoende. Därför är analysen central. Manualen slår också fast att det är avgörande att välja en metod som stödjer nationellt ägarskap och gemensamt lärande.¹³⁰

Manualen behandlar endast kortfattat, och mer i diskuterande form än konkret, olika metoder för att stödja utveckling av kapacitet.¹³¹ Detsamma gäller för när uppföljning, utvärdering och lärande tas upp. Ansatsen är då mer teoretisk än praktisk.¹³²

Kapacitet definieras i manualen som "*the conditions that must be in place, for example knowledge, competence, and effective and development oriented organizations and institutional frameworks, in order to make development possible*".¹³³ Denna definition är i linje med OECD/DAC.¹³⁴ Manualen operatio-

¹²⁹ Sida's Policy for Capacity Development as a Strategic Question in Development Cooperation, Sida, 2001, s. 24–26.

¹³⁰ Manual for Capacity Development, Methods Document, Sida, Oktober 2005, s. 1, 5.

¹³¹ Manual for Capacity Development, s.60–65.

¹³² Manual for Capacity Development, s.49–59.

¹³³ Manual for Capacity Development, s.13.

¹³⁴ OECD/DAC definierar kapacitetsutveckling som en process i vilken individer, organisationer och samhället som helhet får möjlighet att frigöra, stärka, skapa, anpassa sig till och bevara kapacitet över tid, s. 12.

naliserar inte hur begreppen kapacitet och kapacitetsutveckling förhåller sig till resurser och mål. Det finns till exempel inga konkreta råd kring avvägningar av hur och när kapacitetsutveckling är avgörande. Inte heller tydliggörs vilka analyser som är relevanta att göra före och under insatsens genomförande.

Sidas manual för kapacitetsutveckling överensstämmer i princip med OECD/DAC:s riktlinjer, men den är inte i linje med Parisdeklarationens mål om obundet bistånd. Manualen pekar på att svenska aktörer har en viktig roll i genomförandet av svenskt bistånd. Kapacitetsutveckling innebär, enligt förordet, nästan alltid att Sida använder sig av svenska aktörer.¹³⁵

4.1.4 *Sida saknar anvisningar för överlämning av insatsansvar*

Sida är sedan den 1 oktober år 2008 organiserat utifrån tre så kallade pelare, Operations, Administrations och Management.¹³⁶ Insatserna hanteras av landteam inom pelaren Operations. Avdelningarna inom Operations är uppdelade utifrån olika landkategorier och landteam. Landteamen har inom ramen för beslutade strategier ansvar för att bereda, genomföra, följa upp och utvärdera insatser samt för att föra dialog om samarbetet.¹³⁷ Landteamen leds av en så kallad country director. Landteamen har även ansvar för lokal kvalitetssäkring av insatser. Ett landteam består vanligen både av personal från Sidas huvudkontor och av personal som är stationerad i fält.

Riksrevisionen har iakttagit att Sida saknar en centralt fastställd regel för hur överlämnade av ansvar för insatser bör gå till när handläggare byts ut. Det finns administrativa checklistor,¹³⁸ men vid fältbesöken fann Riksrevisionen inga lokalt fastställda rutiner för överlämnande av insatsansvar mellan handläggare, även om en sådan rutin var under framtagande i Zambia.

Riksrevisionen har vidare noterat att Sida har en hög intern rörlighet. Den ökade från 14,9 procent i början av år 2008 till 27,9 procent vid årets slut. Enligt Sidas årsredovisning beror den höga rörligheten delvis på omorganisationen, men också på att korttidsförordnanden för fälttjänster ökat.¹³⁹ Den utlandsstationerade personalen förordnas på två år, med möjlighet till förlängning till sammanlagt maximalt fem år.

¹³⁵ Manual for Capacity Development, s. 2.

¹³⁶ Sidas arbets- och beslutsordning, GD-beslut 2009-04-03.

¹³⁷ Sidas arbets- och beslutsordning.

¹³⁸ Intervjuer vid Sida.

¹³⁹ Sidas årsredovisning år 2008, s. 34.

4.1.5 Sidas projektkommitté lyfter ofta ägarskapsfrågor

Frågor som handlar om att utveckla kapacitet hanteras på samma sätt som före omorganiseringen inom Avdelningen för metodfrågor. Riksrevisionen har, liksom OECD/DAC, noterat att Sida avsatt en halvtidstjänst för detta.¹⁴⁰ Inom Management-pelaren återfinns därutöver avdelningar som hanterar mål- och resultatstyrning, kvalitetssäkring, utvärdering, ekonomi och personalförsörjning m.m.

Insatser som överstiger 100 miljoner svenska kronor ska kvalitetssäkras centralt genom behandling i den så kallade beslutsförberedande kommittén. Tidigare var gränsen 50 miljoner svenska kronor. De insatser som understigit 100 miljoner kronor och som ingår i granskningen har gått igenom kvalitets- säkring inom en lokal projektkommitté.

Riksrevisionen har iakttagit att de frågor som lyfts upp och diskuterats inom ramen för projektkommittémöten på både lokal och central nivå är väsentliga och relevanta. Att stärka promemorians skrivningar av frågor kring ägarskap och kapacitetsutveckling är ofta en del av kommitténs rekommendationer.

Ett system för resultatuppföljning och bedömning av Sida-finansierade projekt på insatsnivå saknas, men är sedan år 2008 under utveckling och antas kunna tas i bruk under år 2010.¹⁴¹

4.2 Presentation av granskade insatser

Riksrevisionen har granskat Sidas beslut avseende 40 insatser till stöd för utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning (för urval och kriterier, se kapitel 1). Insatserna är fördelade på fem fallstudieländer och har en sammanlagd beslutad volym på cirka två miljarder kronor. Det handlar om insatser till stöd för till exempel stärkt offentlig finansiell styrning, förbättrad statistikförvaltning eller ökad planeringsförmåga inom hälso- och utbildningsministerier – områden som är avgörande för att mottagarländerna ska kunna öka sin förmåga att genomföra en politik för att minska fattigdom.

Insatserna presenteras i tabellen nedan (en detaljerad lista och kort information finns i bilaga 2). Av tabellen framgår även de kortnamn som vi använt för att i fotnoterna hänvisa till de olika insatserna.

¹⁴⁰ Peer Review of Sweden, OECD/DAC, 2009, s. 73.

¹⁴¹ Resultatbilaga till Sidas årsredovisning 2008, s. 121. Tidigare hade Sida ett så kallat ratingsystem för att följa upp insatserna. Det lades dock ner på grund av bristande användning.

Granskade insatser

Insats	Kortnamn i rapporten	Datum för beslut	Volym för avtalsperioden (kr)
Moçambique			
Stöd till statistikmyndigheten	INE MOC	6/6/2003	40 000 000
Stöd till provinsadministrationen i Niassa	Niassa	2006-03-20*	19 000 000
Stöd till internrevisionsmyndigheten	IGF	7/7/2006	48 500 000
Stöd till forskning och analys	DNEAP	7/7/2006	20 000 000
Reform av systemet för offentliga finanser	SISTAFE II	7/11/2006	30 000 000
Stöd till skuldhantering	DNEAP	5/22/2007	4 900 000
Reform av statsförvaltningen	UTRESP II	2007-10-08*	14 000 000
Stöd till offentlig extern revision	TA-AFROSAI-E	7/6/2007	25 000 000
Stöd till jordbrukssektorn	PROAGRI II	6/26/2008	142 000 000
Stöd till strategisk analys i jordbrukssektorn	SAKSS	2008-10-04*	22 500 000
Totalt beslutat för Moçambique			365 900 000
Zambia			
Reformering av energisektorn	ERB	2006-05-06*	5 400 000
Översyn av lagstiftning inom urban utveckling	Spat planning	3/28/2006	4 500 000
Stöd till urban utveckling	LCC	6/14/2006	29 000 000
Stöd till den nationella aidsamordningen	NAC	10/11/2007	9 000 000
Stöd till jordbrukssektorn	ASP/MACO	6/27/2002	230 000 000
Stöd till hälsosektorn	Health Sector support	2006-07-18*	660 000 000
Privatsektorutveckling	ZMB PSD	4/11/2006	15 000 000
Reform av systemet för offentliga finanser	ZMB Financial mgmt	6/27/2005	35 000 000
Reform av statsförvaltningen	ZMB PSM	6/21/2006	40 000 000
Totalt beslutat för Zambia			1 027 900 000
Rwanda			
Stöd till offentlig extern revision	Auditor General	3/19/2008	9 500 000
Stöd till den nationella valkommissionen	NEC	2008-06-10*	15 000 000
Stöd till den nationella polismyndigheten	Police cooperation	6/3/2005	20 000 000
Stöd till decentralisering	RALGA	3/10/2006	10 500 000
Stöd till reformering av IT-sektorn	RITA	2/14/2007	24 000 000
Totalt beslutat för Rwanda			79 000 000
Bolivia			
Stöd till statistikmyndigheten	INE Bolivia	10/12/2005	35 000 000
Stöd till utbildningssektorn	New edu	7/5/2005	200 000 000
Reform av systemet för offentliga finanser	TAF	6/21/2005	4 500 000
Vatten och sanitet	Wat San	10/20/2006	40 000 000
Stöd till ombudsmannen för Mänskliga rättigheter	MR ombudsman	6/27/2007	4 000 000
Initialt stöd till landreform	INRA	1/18/2008	2 750 000
Stöd till vattenministeriet	PNC	5/31/2007	11 300 000
Stöd till lokal förvaltning	FPS		6 000 000
Reform av statsförvaltningen	PRI	9/4/2007	2 800 000
Stöd till lokal förvaltning	Ass of Municipi	5/13/2008	2 400 000
Stöd till utvecklandet av en baskontoplan	PUC	7/4/2002	12 800 000
Stöd till nationellt antikorrupsionsprogram	Anticorruption	4/19/2005	24 500 000
Totalt beslutat för Bolivia			346 050 000
Kambojda			
Stöd till utbildningssektorn	EBEP II	3/3/2006	30 500 000
Reform av systemet för offentliga finanser	PFM reform	2/21/2008	30 000 000
Stöd till lokal förvaltning	PSDD	4/7/2008	30 500 000
Stöd till statistikmyndigheten	NIS	2/3/2006	21 500 000
Totalt beslutat för Kambodja			112 500 000

Källa: Granskade bedömningspromemorior (beslutsunderlag). *För dessa insatser saknas datum för beslut därför anges istället datum för bedömningspromemorian.

Gemensamt för samtliga granskade insatser är att de syftar till att stärka kapaciteten hos institutioner i mottagarlandet. De fem största insatserna är så kallade programstöd. Finansiellt handlar dessa beslut om insatser från cirka 100 000 000 kronor upp till 660 000 000 kr.¹⁴²

Stöd till utveckling av kapacitet hanteras på olika sätt i insatserna. När det gäller utbildningsstöden i Kambodja och Bolivia utgör kapacitetsutveckling en komponent i programmet. Programstöden i Zambia och Moçambique kompletteras med separata insatser för stöd till utveckling av kapacitet i olika delar av mottagande ministerier.

Tabellen nedan visar fördelningen mellan projektstöd och programstöd i de fem fallstudieländerna år 2008. Rwanda har vare sig sektorprogramstöd eller generellt budgetstöd, medan dessa två biståndsformer står för drygt 80 procent av stödet till Zambia¹⁴³. I Moçambique utgör sektorprogramstöd och budgetsstöd cirka hälften av det svenska biståndet till landet.

Fördelning av biståndsformer år 2008

Titel på insatsen	Bolivia	Kambodja	Moçambique	Rwanda	Zambia
Projektstöd	91 830 000	69 637 000	286 094 000	43 805 000	31 355 000
Sektorprogramstöd	21 683 000	30 602 000	53 700 000		182 436 000
Generellt budgetstöd			350 000 000		102 600 000
Övriga biståndsformer	67 744 000	7 393 000	20 000 000	50 869 000	36 645 000
Totalt	181 257 000	107 632 000	798 570 000	94 674 000	353 036 000

Källa: Sidas statistik, 2008 års databas. Övriga biståndsformer inkluderar personalbistånd, krediter, humanitärt bistånd, forskning och bidrag till enskilda organisationer. Dessa ingår inte i granskningen.

4.3 Sidas bedömning av förutsättningar för kapacitetsutveckling

OECD/DAC:s riktlinjer betonar att en process för att utveckla kapacitet kan stödjas på flera sätt, och att givarna måste vara flexibla när det gäller att hitta lämpliga ansatser och tillvägagångssätt.¹⁴⁴ I riktlinjerna framgår även att givarna inför utformningen av ett stöd till kapacitetsutveckling bör börja med att ställa frågan ”kapacitet för vad?”, det vill säga fokusera på den kapacitet som behövs för att uppnå vissa specifika mål, snarare än på att utveckla

¹⁴² Stöd till utbildningssektorn i Bolivia och Kambodja, stöd till jordbrukssektorn i Moçambique samt stöd till hälsosektorn i Zambia.

¹⁴³ Vid faktagranskningen påpekade Sida att stödet till jordbrukssektorn i Zambia (ASP) är ett projektstöd med sektorövergripande fokus. Stödet var dock klassat som en form av sektorprogramstöd i Sidas statistik för år 2008.

¹⁴⁴ OECD/DAC s. 19.

bred kunskap inom allmänna områden.¹⁴⁵ Utifrån denna frågeställning bör en systematisk analys göras på tre nivåer: individ, organisation och omvärld.¹⁴⁶ Det innebär att givarna behöver ha en förståelse för samtliga tre nivåer, och på vilket sätt de kan påverka insatsens genomförande.

En förståelse för mottagande organisations nuvarande kapacitet att genomföra sitt uppdrag innebär att organisationen behöver bedömas utifrån dess förmåga att leda och kommunicera sitt uppdrag, dess finansiella styrning och uppföljning samt utifrån personalens tekniska kompetens.¹⁴⁷

Organisationens institutionella förutsättningar utgörs av det institutionella ramverket inom vilket organisationen verkar, men även av maktbalanser, beteenden och normer i samhället.¹⁴⁸ Det finns ett antal faktorer som är av särskild relevans här, som hierarkiska maktstrukturer, löne- och incitamentsstrukturer i statsförvaltningen, svågerpolitik (patron/clientship) och korruption, men även det stöd som andra givare ger.¹⁴⁹ Även Sidas egen manual för kapacitetsutveckling konstaterar att behoven i mottagarländerna måste analyseras och bli förstådda utifrån de specifika förhållanden som gäller i varje enskilt sammanhang.¹⁵⁰

Mot den bakgrunden har Riksrevisionen granskat och funnit följande brister i Sidas bedömning av mottagande organisations förutsättningar att tillgodogöra sig stödet:

- Sidas bedömningar av mottagande organisation är inte tillräckligt underbyggda
- mottagarens finansiella och styrmässiga kapacitet är inte i fokus för analysen
- Sidas bedömning av politiska och informella faktorer av betydelse för insatsens resultat är sällan med i beslutsunderlaget
- Sidas bedömning av andra givares initiativ är bristfällig.

Riksrevisionens iakttagelser beskrivs närmare nedan.

¹⁴⁵ Riktlinjerna skiljer på "generic capacities" (t.ex. kapacitet att planera och leda organisationsförändring och serviceförbättringar) och "specific capacities" inom kritiska områden (t.ex. offentlig finansiell styrning, handelsförhandling). OECD/DAC, s. 13.

¹⁴⁶ OECD/DAC, s. 8, 22.

¹⁴⁷ Manual for Capacity Development, s. 39–41.

¹⁴⁸ OECD/DAC, s. 13.

¹⁴⁹ OECD/DAC, s.17.

¹⁵⁰ Manual for Capacity Development, s. 5.

4.3.1 *Bedömning av mottagande organisation är inte underbyggd*

Enligt OECD/DAC finns det ett antal vedertagna och väl beprövade analysinstrument för att bedöma mottagande organisations kapacitet.¹⁵¹

Riksrevisionen har iakttagit att Sida i 18 av 40 beslutsunderlag refererar till att det finns studier som på ett eller annat sätt relaterar till organisationens kapacitet. Resultaten av dessa återges i bedömningspromemoriorna på ett övergripande plan och utan tydliga referenser.¹⁵² För 6 av dessa insatser hänvisar Sida till särskilda verktyg som har använts för att analysera mottagande organisations förmåga, ledarskap eller tekniska kapacitet.¹⁵³

4.3.2 *Sidas krav på bedömning har varit föränderliga över tid*

Sidas interna krav på analyser för att bedöma mottagarens kapacitet när det gäller samarbetslandets statsförvaltning har varit föränderliga över tid. I en tidigare regel för insatshantering från år 2001 stod det att en kapacitetsanalys alltid ska göras i en fördjupad beredning.¹⁵⁴ När regeln förändrades år 2005 fanns denna skrivning inte längre med.¹⁵⁵ I den senaste regeln från år 2008 har Sida återigen skärpt kraven och skriver att ”Sida ska bedöma huruvida samarbetspartens system och mekanismer för genomförande, inklusive uppföljning och utvärdering, kan anses vara ändamålsenliga.” Det står även att: ”I de fall Sida saknar dokumenterad kunskap om mottagarens kontrollmiljö och/eller bedömer att det föreligger väsentliga risker ska en revision av den interna kontrollen genomföras före beslut.”

År 1999 gjorde Sida en översyn av lämpliga metoder och verktyg som kan användas för att bedöma en offentlig organisations status och utveckling.¹⁵⁶ Sidas manual för kapacitetsutveckling anger att det finns olika metoder, men man refererar inte explicit till ovan nämnda kartläggning.¹⁵⁷

¹⁵¹ T.ex. så kallade SWOT-analyser och Stakeholder-analyser. OECD/DAC, s. 22..

¹⁵² INE Bolivia s. 10; Anticorruption, s. 3, 8, PNC s. 2; DRI, s. 3; SAKSS, s. 4, RALGA, s. 6, ZMB Financial mgt, s. 1, 2, 3; Spat Planning, s. 1, 4; LCC, s. 8; Health Sector Support; IGF, s. 9, 14, 22; EBEP II, s. 10, 13, 14, 15. New Edu, s. 10, 15; INE Moc, s. 45; Police cooperation Rwanda, s.4; TA-AFROSAI-E s. 14; RITA, s.8; PFM Reform Program, s. 6.

¹⁵³ Anticorruption, s. 3; RALGA, s. 6; LCC, s. 8; EBEP II s. 15; PFM reform s. 6; DRI, s. 3; SAKSS, s. 4.

¹⁵⁴ Att arbeta med insatser i Sidas projektcykel, GD-beslut, GD 61/01, s.3.

¹⁵⁵ De flesta av de granskade beslutsunderlagen härrör från denna period.

¹⁵⁶ Measuring an Organization's Condition and Development, Capacity Development – Sida Working Paper No.2 1999.

¹⁵⁷ Manual for Capacity Development, s. 38.

4.3.3 Lite fokus på befintlig kapacitet

Ett centralt ställningstagande i Parisdeklarationen är att givarna ska utgå ifrån, och använda sig av, existerande kapacitet i mottagarlandet. Även Sidas manual för kapacitetsutveckling menar att allt stöd till kapacitetsutveckling måste utgå från existerande kapacitet.¹⁵⁸ OECD/DAC:s riktlinjer framhåller också att organisationens styrkor och svagheter ska analyseras.¹⁵⁹

Riksrevisionen har iakttagit att Sida bedömer mottagarens nuvarande förmåga att utföra sitt uppdrag i 9 av 40 granskade promemorior.¹⁶⁰ I de flesta fall redogör Sida nästan uteslutande för svagheter, och för organisationens problem att fullfölja sina uppgifter. Inte heller de bifogade projektdokumenterna har balanserade analyser av styrkor och svagheter.

Samma förhållande, dvs. att kapacitetsanalyserna mestadels fokuserar på brister, noterades även av Sida i en rapport om hur väl Parisdeklarationens principer integrerats i Sidas bedömningar. Rapporten behandlade 5 insatser för generell budgetstöd eller sektorprogramstöd.¹⁶¹

Ett exempel på hur Sida i bedömningen lägger fokus på mottagarens brister är beslutsunderlaget för stödet till statistikmyndigheten i Bolivia. Till bedömningspromemorian har bilagts en SWOT-analys som lyfter både styrkor och svagheter. Analysen i promemorian baseras dock enbart på bristerna.¹⁶²

När det gäller stödet till Ombudsmannen för mänskliga rättigheter i Bolivia gör Sida däremot en analys av organisationens styrkor i relation till dess uppdrag. Sida listar i bedömningspromemorian vad organisationen har åstadkommit sedan den bildades för sex år sen. Bland annat lyfter Sida fram hur många lagförslag myndigheten har lagt fram, hur många av dessa som har godkänts i parlamentet, och hur många fall som ombudsmannen drivit i konstitutionsdomstolen.¹⁶³

¹⁵⁸ Manual for Capacity Development, s. 6–7.

¹⁵⁹ OECD/DAC, s. 22.

¹⁶⁰ Anticorruption s. 8, INE Moc, s. 8–9 DNEAP, s. 2, 4 MR Ombudsman, s.1, 2, 4, 18; LCC, s. 5, TA-AFROSAI-E s. 7, RALGA, s. 6, ERB II, s. 5, ZMB PSM (finns inte i Sidas BPM, men det finns med i en i Joint Appraisal Memo mellan givarna).

¹⁶¹ Review of Five Assessments for Sector Programme Support, Sida, mars 2007, s. 15.

¹⁶² INE Bolivia, s. 4, 10.

¹⁶³ MR Ombudsman, s. 4.

4.3.4 *Det saknas en dokumenterad analys av mottagarens finansiella och styrmässiga kapacitet*

Regeringen har under de senaste åren, som ett resultat av Parisdeklarationen, styrt biståndet allt mer mot programbaserade insatser. Sådana insatser ska i så stor utsträckning som möjligt kanaliseras via mottagarländernas finansiella system.¹⁶⁴

Bedömning av mottagande organisations kapacitet inom verksamhets- och finansiell styrning är särskilt viktig för att avgöra om organisationen har förmåga att ta emot och förvalta stöd i generella finansieringsformer i linje med ambitionerna i Parisdeklarationen, eller för att värdera vilka stödinsatser som behövs för att nå dit.

Riksrevisionen har funnit att en bedömning av mottagande organisations verksamhets- och finansiella styrning förekommer i 15 av 40 granskade insatser.¹⁶⁵ För ytterligare några insatser finns det ett resonemang om att det finansiella bidraget ska kanaliseras via organisationen när denna har förbättrat sin finansiella styrning. Men för dessa insatser gör Sida ingen bedömning av organisationens nuvarande kapacitet eller precisering av vad som brister i styrningen.¹⁶⁶

Vid fältbesöket i Zambia informerades Riksrevisionen om att ambassaden nyligen infört så kallade "Pre Award Audits" för att värdera mottagarnas kapacitet vad gäller finansiell styrning och möjligheter att ta emot direkt finansiellt stöd.¹⁶⁷

4.3.5 *Sidas bedömning av politiska och informella maktstrukturer är svag*

OECD/DAC:s riktlinjer tar avstamp i Parisdeklarationens konsensus kring vikten av nationellt ägarskap i varje utvecklingsprocess. En förståelse av det sammanhang i vilket mottagarorganisationen verkar blir därmed fundamentalt.¹⁶⁸ Politiskt ledarskap och det rådande institutionella ramverket är kritiska faktorer, som både kan möjliggöra och begränsa resultaten av insatser för att utveckla kapacitet. Det finns flera analysverktyg som kan användas för att förstå mottagarlandets förutsättningar och behov. OECD/DAC refererar

¹⁶⁴ Se t.ex. Sidas regleringsbrev år 2009, s. 2.

¹⁶⁵ INE Bolivia, s. 13; New Edu, s. 16; Police cooperation, s. 4; MR Ombudsman, s. 4, 15; INE Moc, s. 8; Niassa, s. 14; RITA, s. 10, 14; Auditor General, s. 8, 15; RALGA, s. 9; Health Sector Support, s.44, 49; ZMB Financial mgmt, s. 8, 11, 16; Wat-San, s. 15, 16, 19; UTRESP II, s. 13; DNEAP, s. 8; Anticorruption, s. 8.

¹⁶⁶ T.ex. NEC; ProAgri II; AFROSAI-E; SISTAFE II; LCC; PSM Zambia.

¹⁶⁷ Fältbesök i Zambia 11–19 mars 2009.

¹⁶⁸ OECD/DAC, s. 19.

bland annat till så kallade Power Analysis och Drivers of Change Analysis.¹⁶⁹

I Sidas policy för kapacitetsutveckling framhålls det centrala i att se till både formella och informella regelverk. Begreppen definieras inte i policyn, men i Sidas manual för kapacitetsutveckling beskrivs vilka centrala aspekter som bör hanteras i en sådan analys.¹⁷⁰

Riksrevisionen har iakttagit att Sida har genomfört maktanalyser på nationell nivå¹⁷¹, och till viss del även på regional nivå¹⁷², men att det saknas referenser till hur dessa förhåller sig till de specifika insatser som Sida stödjer.¹⁷³ Inte heller finns det referenser i de enskilda beslutsunderlagen till att sådana analyser gjorts.

Sida redogör vanligen i bedömningspromemoriorna för hur de formella regelverken är uppbyggda. Sidas diskussion om politiska sammanhang och mottagarens förändringsvilja och förmåga till omställning är mer begränsad. Detta behandlas i 14 av de 40 granskade insatserna. För dessa insatser bedömer Sida att fortsatt stöd från den högsta politiska ledningen och fortsatt förändringsvilja är avgörande för insatsens framgång. De politiska förutsättningarna hos mottagarlandet ses då som en form av risk för insatsens genomförande.¹⁷⁴ Motsvarande slutsatser drar även regeringen i samarbetsstrategierna för Kambodja, Rwanda och Moçambique.¹⁷⁵

Problem med korruption behandlas mer eller mindre explicit i 15 av de granskade insatserna.¹⁷⁶ Brister i det statliga lönesystemet, som ofta är en bidragande orsak till korruption,¹⁷⁷ och som även kan vara en anledning till svag förändringsbenägenhet, diskuteras mer sällan av Sida.¹⁷⁸

¹⁶⁹ OECD/DAC, s. 7, 8. Riktlinjerna föreslår även att "country political economy studies" kan vara till stor nytta för aktörer som arbetar med kapacitetsutveckling, s. 21.

¹⁷⁰ Sida's Policy for Capacity Development, s. 9; Manual for Capacity Development, s. 41.

¹⁷¹ Se t.ex. Power and Policy Slippage in Tanzania – Discussing National Ownership of Development, Hydén och Mmuya, Sida Studies no. 21; se även Power Analysis – Experience and Challenges, Sida 2006 samt Rwanda Power Analysis, Jean-Paul Kimonyo, Sida, oktober 2008.

¹⁷² National Governance and Local Chieftaincy; a multilevel Power Assessment of Mozambique from Niassa's Perspective, Åkesson och Nilsson, Sida 2006.

¹⁷³ I Så arbetar Sida sägs att den huvudsakliga analysen sker på nationell, övergripande nivå i samband med framtagandet av samarbetsstrategin, men att det för varje enskild insats ska göras avväganden av hur insatsen förhåller sig till övergripande utmaningar och begränsningar som föreligger. s. 71.

¹⁷⁴ PFM Reform s. 10; PROAGRI II, s. 21, 25; SAKSS s. 16; UTRESP II s. 5, 11; PSDD s. 3, 5, 10; Anticorruption s. 2, 18; EBEP II, s. 20; IGF s. 18; LCC s. 14; ZMB Financial mgmt, s. 8, 16, 17; Wat-San s. 16, 18, 20, 21; Ass of Municipi, s. 9; TA-AFROSAI-E, s. 19; New Edu, s. 11, 19, 22, 26.

¹⁷⁵ Samarbetsstrategier för Rwanda s. 17, Moçambique s. 14–16, Kambodja s. 11.

¹⁷⁶ PFM Reform, s. 2, 9, 12; Anticorruption; PSDD, s. 4, 15; EBEP II s. 11, 23; IGF, s. 10; UTRESP II s. 2; LCC, s. 14; RITA, s. 14; Police Cooperation, s. 2, 15; ASP + MACO, s. 22; Health Sector Support, s. 7; Proagri II, s. 26–27; ZMB Financial mgmt, s. 18; TA-AFROSAI-E, s. 12; PRI, s. 8.

¹⁷⁷ Se t.ex. The Global Programme against Corruption, a UN Anti-Corruption Toolkit, 3rd Edition, Vienna, september 2004, s. 12.

¹⁷⁸ I följande finns en diskussion kring det statliga lönesystemet: PFM Reform, s. 4, 7, 10; PSDD s. 3, 9, 10, 11; EBEP II, s. 15, 19; INE Moc, s. 10; UTRESP II, s. 11; ZMB Financial mgmt, s. 16; ZMB PSM, s. 1, 3; NIS, s. 14.

För Kambodja analyseras lönestrukturen i samtliga insatser. Lönestrukturen anses ofta bidra till svaga incitament för förändring. Vid Riksrevisionens fältbesök framhöll Sida att detta är ett problem även i Moçambique och Zambia, men för dessa länder diskuteras detta endast i samband med några enstaka insatser.¹⁷⁹

Flera Sidarapporter har noterat bristen på analyser av informella regelverk i Sidas bedömningspromemorior.¹⁸⁰ Även OECD/DAC har påpekat detta.¹⁸¹

4.3.6 *Bedömning av andra givares initiativ inom sektorn är bristfällig*

Biståndseffektivisering genom ökad koordinering av givares insatser är en central del av det svenska biståndet.¹⁸² Som ett led i ökad biståndseffektivisering och minskade transaktionskostnader hos mottagarlandet anger OECD/DAC:s riktlinjer att givare bör undvika att lansera parallella stödinitiativ, eftersom detta leder till fragmentering av tillgängliga nationella resurser.¹⁸³ Riktlinjerna förespråkar därför koordinering och ”pooling” av tekniskt stöd.¹⁸⁴

En analys av andra givares insatser är en grundläggande förutsättning för att undvika parallella insatser. Riksrevisionen har iakttagit att nästan samtliga granskade bedömningspromemorior inkluderar en uppräkningslista av övriga givare och deras bidrag till det aktuella projektet eller programmet. Sida nämner till exempel vilken roll olika givare har i projektutformning, vem som innehar ledarrollen i stödet etc.

Ofta saknas dock en analys av andra givares insatser inom sektorn och hur dessa kompletterar Sidas stöd, samt hur eventuell överlappning ska undvikas. En sådan bedömning är nödvändig för att värdera om mottagarlandets transaktionskostnader faktiskt minskar.¹⁸⁵ Det finns undantag där Sida motiverar insatsens betydelse med att flera andra givare har stött eller stödjer andra initiativ inom sektorn, och att Sidas stöd därmed kompletterar

¹⁷⁹ Intervjuer vid Sida i Moçambique och Zambia, INE Moc, s. 10, UTRESP II, s. 8, ZMB Financial mgmt s. 16 och ZMB PSM, s. 1, 3. PROAGRI II, t.ex. s. 11.

¹⁸⁰ Review of Five Assessments for Sector Programme Support, Sida, mars 2007, s. 15 samt även i Changing Rules – Developing Institutions a Synthesis of Findings, Gun Eriksson Skoog, Sida Studies in Evaluation 2007:02, Sida.

¹⁸¹ Peer Review of Sweden, OECD/DAC, 2009, s. 74.

¹⁸² 3 §, förordning (2007:1371) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete.

¹⁸³ OECD/DAC, s. 8.

¹⁸⁴ OECD/DAC, s. 27. Pooling är ett uttryck som avser att givarna lägger samman sina resurser.

¹⁸⁵ EuropeAid, Making Technical Cooperation More Effective, Guidelines n.3, March 2009, s. 17.

de andras stöd.¹⁸⁶ Ett exempel på en mer utförlig beskrivning ges i beslutsunderlaget för stödet till PROAGRI II, där analysen till viss del omfattar givare utanför programmet, och problemen med att åstadkomma harmonisering av stöd från dessa givare.¹⁸⁷

4.4 Sidans analys av efterfrågan och förändringsvilja

Utrikesutskottet har tydliggjort att ”*utveckling aldrig kan skapas utifrån. Utveckling skapas av människor i det egna samhället och därför måste politiken i större utsträckning utgå från fattiga människors verklighet, deras erfarenhet och prioriteringar.*”¹⁸⁸ Mottagarlandet och mottagarorganisationens förmåga och vilja att bekämpa fattigdom och insatsen som sådan framåt, rubriceras ofta som ägarskap.

Parisdeklarationen har lagt fast att kapacitetsutveckling är mottagarlandets ansvar, men att givare kan spela en stödjande roll. OECD/DAC:s riktlinjer konstaterar att erfarenheten visat att insatser för att utveckla kapacitet har varit, och kommer att förbli, ineffektiva så länge de inte bygger på inhemska initiativ och drivkrafter.¹⁸⁹

OECD/DAC menar att om genuint ägarskap och politiskt understöd saknas, bör givarna inrikta sig på att stärka efterfrågan från brukare och medborgare.¹⁹⁰ Detta kan betyda att det lokala civilsamhället, tankesmedjor och den privata sektorn bör engageras.¹⁹¹

Riksrevisionen har utifrån utgångspunkterna ovan funnit att Sida inte fullt ut redogör för mottagarens vilja och förmåga att förändras, så kallat ägarskap. Detta baserar Riksrevisionen på att:

- Sidans bedömning av ägarskap saknar konkretisering, och brukarnas roll och efterfrågan framgår sällan i beslutsunderlagen
- mottagarens inflytande över utformning av stödet framkommer inte tydligt.

Riksrevisionens iakttagelser beskrivs närmare nedan.

¹⁸⁶ Election Supp, s. 11; EBEP II, s. 10; FPS, s. 3–4.

¹⁸⁷ PROAGRI II, s.23.

¹⁸⁸ Bet. 2003/04: UU3.

¹⁸⁹ OECD/DAC, s. 15.

¹⁹⁰ OECD/DAC, s. 8, 13.

¹⁹¹ OECD/DAC, s. 9.

4.4.1 Sidas bedömningar av ägarskap saknar konkretisering

Sida betonar vikten av ägarskap, men bedömningarna saknar konkretisering. Parisdeklarationen anger att givarna bör ta ländernas egna strategier och mål för kapacitetsutveckling som utgångspunkt vid utformning av stödsatser. OECD/DAC understryker detta, men betonar att blotta existensen av en nationell kapacitetsutvecklingsplan inte nödvändigtvis behöver betyda att det finns ett genuint åtagande hos mottagarlandet.¹⁹² Att det finns ett tydligt strategidokument för kapacitetsutveckling hos mottagaren är inte det viktigaste, utan det centrala är hur Sida förhåller sig till denna, eller till avsaknad av denna, i sina beslut om stöd till ett projekt eller program.

EU-kommissionen har satt upp vissa bedömningsgrunder för bland annat ägarskap. Dessa består av att nyckelaktörer övertygande ska ha uttryckt en efterfrågan av stödet samt att åtagandet hos mottagaren ska överensstämma med den förändring som stödet förväntas leda till. Slutligen ska mottagarna ha deltagit i utformningen av stödet i högre utsträckning än att de enbart har godkänt givarnas förslag.¹⁹³

Att ägarskapsfrågan är central för Sidas beslut om stöd till en insats framgår inte minst av de minnesanteckningar från projektkommittémöten som i de flesta fall bifogas beslutsunderlaget. I dessa ifrågasätter ibland opponenter den bedömning som har gjorts av ägarskapet hos mottagande organisation.¹⁹⁴

Riksrevisionen har funnit att ägarskapsfrågan tas upp i majoriteten av de granskade insatserna, men bedömningarna är ofta oklara. De oklarheter som Riksrevisionen funnit i Sidas beslutsunderlag består av bedömningar som stannar vid ett påstående om att ägarskap finns, eller av bedömningar som innehåller motsägelsefulla resonemang.¹⁹⁵

Ett exempel från den förra kategorin är promemorian för stödet till statistikmyndigheten i Bolivia. Sida skriver att "*INE has given positive signals by showing a firm leadership and proactive attitude in the preparatory process*". Detta påstående preciseras inte ytterligare.¹⁹⁶

Ett exempel på en motstridig uppfattning inom ramen för samma bedömningspromemoria handlar om stödet för att stärka kapaciteten av skuldhantering och finansiell analys inom finansministeriet. Sida anger att

¹⁹² OECD/DAC, s. 25.

¹⁹³ EuropeAid, Making Technical Cooperation More Effective, Guidelines n.3, March 2009, s. 50.

¹⁹⁴ Minnesanteckningar projektkommittémöte angående ASP daterat 4 juni 2002, s. 3. Minnesanteckningar från projektkommittémöten avseende NAC daterat 2 oktober 2007, s. 2, samt för PSM, daterat 16 juni 2006, s. 1.

¹⁹⁵ INE Bolivia s. 13, MR Ombudsman s. 12; PRI, s.5–6, 9; TAF. s. 8; Niassa s. 19; ZMB PSM, s. 4; INE Moc, s. 9; DRI s. 3; PUC, s. 2.

¹⁹⁶ INE Bolivia, s. 13.

den genomförande parten, Debt Relief International (DRI), klagat på graden av ägarskap hos ministeriet i tidigare faser: *"MoF attitude has too much been the donors should give them some experts to do that, to write the debt strategy, to advise on loans, i.e. a turn key approach."* DRI föreslår därför kortare insatser i form av workshoppar för att på så sätt ge finansministeriet möjlighet att lära sig på egen hand. Sida bedömer samtidigt ägarskapet som starkt på en övergripande nivå: *"There has been a high level of ownership of the debt strategy already approved."*¹⁹⁷

Två exempel på konsekvenser av en oklar analys av ägarskap återfinns i en insats till den bolivianska handelskammaren och i stödet till jordbrukssektorn (ASP) i Zambia (se avsnitt 4.5.8. Kapacitetsutveckling är sällan en strategisk dialogfråga). Stödet till den bolivianska handelskammaren avser teknisk expertis för framtagandet av en baskontoplan. I bedömningspromemorian från år 2002 bedömer Sida att "projektets förankring och ägarskap i Bolivia är gediget", men detta utvecklas inte ytterligare.¹⁹⁸ Avtalet har sedan förlängts i omgångar, tills Sida i mars 2007 beslutade att avbryta samarbetet med den bolivianska handelskammaren på grund av ett "alltför lågt engagemang". Bland annat saknar mottagaren budget och aktivitetsplan för föregående år.¹⁹⁹

Riksrevisionen har funnit några exempel på bedömningspromemorior där Sida konkretiserar på vilka grunder som Sida anser det finns ett åtagande hos mottagarens eller motsvarande brist på ägarskap.²⁰⁰ Ett sådant är stödet till utbildningssektorn i Kambodja. Sidas bedömning av att ägarskapet har stärks i jämförelse med en tidigare programperiod konkretiseras genom att Sida redogör för att det mottagande ministeriet i Kambodja börjat skriva sina strategiska dokument på Khmer istället för som åren innan, då de författats på engelska av internationella konsulter.²⁰¹

4.4.2 *Få hänvisningar till efterfrågan som ett medel för att öka kapaciteten*

Riksrevisionens granskning visar att för samtliga fallstudieländer betonas att principer om ansvarsutkrävande, transparens och icke-diskriminering ska vägleda det svenska samarbetet. Detta principiella förhållningssätt är inte lika tydligt i de enskilda insatserna.²⁰² Totalt 9 av 40 granskade beslutsunderlag

¹⁹⁷ DRI, s. 3.

¹⁹⁸ Beslut INEC/NÄR448/02, 2002-07-04 samt PUC, s. 2.

¹⁹⁹ Beslut 44/07.

²⁰⁰ EBEP II, s. 5; NEC, s. 12; NIS, s. 12; SISTAFE s. 11; ZMB Financial mgmt, s. 10.

²⁰¹ EBEP II, s. 5.

²⁰² Beslut om de granskade insatserna har tagits före det att förhållningssättet utarbetades.

lyfter upp betydelsen av efterfrågan från brukares, dvs. medborgarna och andra intressenter, roll i insatsens genomförande.²⁰³

Riksrevisionen har under fältbesöken noterat framväxten av en mer strategisk ansats till att stödja brukarnas roll och efterfrågan kopplat till de sektorer där Sida är aktiv.²⁰⁴

4.4.3 *Mottagarens inflytande över utformningen av stödet framkommer inte*

Enligt EU-kommissionen är mottagarens inflytande över utformningen av en insats avgörande för ett starkt ägarskap, och i förlängningen för insatsens resultat. Riksrevisionen har iakttagit att Sida genomgående har en vag beskrivning av på vems initiativ utformningen av insatserna har skett. För 33 av 40 granskade insatser går det inte att uttyda i vilken utsträckning mottagaren har bidragit till eller påverkat utformningen av insatsen, samt om någon extern part ska kontrakteras för att bidra med teknisk expertis.²⁰⁵

I vissa insatser betonar Sida vikten av att säkra mottagarpartens fortsatta ägarskap och åtagande i processen²⁰⁶, men få av insatserna innehåller konkreta åtgärder för att åstadkomma detta.²⁰⁷

Riksrevisionen har vid fältbesöken iakttagit några exempel på projekt som Sida initierat för att skapa en viss typ av strategisk kompetens hos mottagarorganisationerna.²⁰⁸ I två promemorior lyfter Sida själv problematiken med att insatsen är givardriven, men menar att den trots detta är behövd, eftersom kompetens saknas hos mottagaren²⁰⁹. Iakttagelser som Riksrevisionen gjorde vid fältbesöken tyder på att behov och ägarskap hos mottagarna för dessa stöd var oklart.²¹⁰

²⁰³ New Edu, s. 20; INE Moc, s. 4; NEC, s. 5–6; Police Cooperation, s. 8; ASP+MACO; Health Sector Support, s. 36; ZMB PSM, s. 3–4, ZMB Financial mgmt, s. 4, Auditor General, s. 20.

²⁰⁴ Se vidare The Swedish Embassy's Support to Mozambican Civil Society Organizations, Guidelines, 2009-02-05 No 8/09, daterad 2009-02-06. Ett liknande strategiarbete pågår även i Zambia enligt uppgift från ambassaden i samband med faktakontroll 2009-10-04.

²⁰⁵ För sju insatser framkommer att mottagaren varit delaktig i framtagande av stödet; DNEAP, s. 7; DRI s. 1; NIS, s.7, 9; Health Sector Support; Anticorruption, s. 14; LCC, s. 12; ZMB Financial mgmt, s. 2–3.

²⁰⁶ INE Bolivia, s. 23; INRA s. 8; UTRESP II, s. 11; LCC, s. 14; ZMB Financial mgmt, s. 10; NIS s. 9; SAKSS, s. 15.

²⁰⁷ T.ex. NEC, s. 9, 12; Police Cooperation, s. 12, 13; DRI, s. 3.

²⁰⁸ SAKSS, s. 11, 15, 20, Niassa samt DNEAP (fältbesök i Moçambique 2–10 mars 2009) samt Health Sector Support (fältbesök i Zambia 11–19 mars 2009).

²⁰⁹ SAKSS och ASP/MACO. Problematiken är även giltig beträffande etablerandet av ett särskilt utvecklingssekretariat (GED) i Niassa.

²¹⁰ Samtliga fältbesök (Kambodja 26–30 januari 2009, Moçambique 2–10 mars 2009 och Zambia 11–19 mars 2009).

Flera av Sidas insatser baseras på ett stöd till mottagarens strategiska plan. Riksrevisionen har noterat att externa konsulter och givare ofta har haft en stor roll vid utformning av insatserna, liksom vid utformningen av mottagarpartens strategiska plan i sig.²¹¹

4.5 Sidas bedömning av genomförandet

OECD/DAC:s riktlinjer betonar att stöd till kapacitetsutveckling ska fokusera på den särskilda kompetens som behövs för att uppnå vissa specifika mål, snarare än att fokusera på bred kunskap inom allmänna områden. Detta innebär bland annat att stöden behöver kompletteras med stöd för att stärka resultatstyrning och funktioner för ansvarsutkrävande inom mottagande organisationer.²¹² OECD/DAC:s riktlinjer anger att en central del är att givare och mottagare kommer överens om vilka specifika resultat som ska uppnås. Utifrån dessa mål bör relevanta stödformer väljas. Valet av stödform bör ske med hänsyn till kostnadseffektivitet, och inte utifrån vad enskilda givare kan erbjuda.²¹³

OECD/DAC menar att, utöver en tydlig målformulering, är det viktigt att det finns en bedömning av om metoderna för att nå målen är de mest lämpade.²¹⁴

Enligt OECD/DAC:s riktlinjer behöver kapacitetsutvecklingsinsatser inte enbart bestå av finansiella medel och teknisk assistans. Givare kan också bidra till kapacitetsutveckling genom att delta i relevant policydialog eller påverkansarbete.²¹⁵

Mot den bakgrunden har Riksrevisionen granskat och funnit följande brister i Sidas bedömning av hur kapacitetsutveckling ska åstadkommas i praktiken:

- det saknas klara resultatmål och tydliga analyser av utgångsläget (så kallad baseline studies) att mäta resultaten mot
- utfasning behandlas sällan
- Sidas beslutsunderlag innehåller oklarheter kring insatsens utformning, alltså hur och av vem insatsen ska genomföras
- beslutsunderlagen är oklara vad gäller användning av nationella system

²¹¹ INE Bolivia, s. 23, LCC, ASP/MACO s. 3, EBEP II s. 4–5, TAF, s. 3, Anticorruption, s. 17. INRA s. 2, IGF (fältbesök i Moçambique 2–10 mars 2009), NIS, s. INE Moc, s. 4, Police cooperation, TA Moçambique, s. 4: Auditor General.

²¹² OECD/DAC s. 13, 26.

²¹³ OECD/DAC, s. 9. Detta kan betyda att nationella leverantörer bör kontrakteras, eller att så kallad "south-to-south-learning" bör övervägas, s. 28–29.

²¹⁴ OECD/DAC, s. 28.

²¹⁵ OECD/DAC, s. 12.

- dialogen som påverkansinstrument är inte tydligt utvecklat och därmed inte heller uppföljningsbart.

Därtill anser Riksrevisionen att Sida inte analyserar insatsernas kostnadseffektivitet tillräckligt. Riksrevisionens iakttagelser beskrivs närmare nedan.

4.5.1 *Avsaknad av resultatmål och tydliga utgångslägen*

Både OECD/DAC:s riktlinjer och Sidas manual är tydliga kring vikten av att sätta realistiska mål.²¹⁶ Sidas manual för kapacitetsutveckling anger att en nulägesanalys är en förutsättning för att man ska kunna sätta tydliga och resultatfokuserade mål.²¹⁷

Riksrevisionen har iakttagit att Sida diskuterar insatsens mål i 15 av 40 insatser.²¹⁸ I två av dessa bedömningspromemorior gör Sida en explicit bedömning av om målen är rimliga och realistiska att nå.²¹⁹ De flesta mål som rör kapacitetsutveckling inom mottagarens organisation är dock formulerade som att ”stärka eller öka den institutionella kapaciteten”, vilket som mål är svårt att följa upp.

Genomgående gäller för de granskade insatserna att Sida i beslutsunderlagen snarare uttrycker en generell förväntan om vad insatsen ska leda till, det vill säga vikten av att stärka en viss reform eller institution, än ett resonemang om vilka konkreta resultat insatsen som sådan och dess utformning ska ge.²²⁰ Till exempel så motiveras behovet av stöd ibland även med att effektiviteten i sektorn som helhet behöver förbättras, och att detta kan uppnås genom att stärka den aktuella organisationen. Ett exempel på detta är stödet till FAM, en paraplyorganisation för kommunförbund i Bolivia. I bedömningspromemorian skriver Sida att det förväntade resultatet av stödet är att möjliggöra för organisationen att fortsätta att existera och genomföra sina uppgifter. Insatsen ska finansiellt stödja organisationens genomförande av sin strategiska plan. Sida gör ingen bedömning av hur organisationen ska genomföra sin plan.²²¹

²¹⁶ Manual for Capacity Development, s. 44.

²¹⁷ Manual for Capacity Development, s. 39–41.

²¹⁸ INE Bolivia, s. 5; Anticorruption, s. 5, 14, 15; Wat-san, s. 1; PUC, s. 8; PFM Reform, s. 6–7; EBEP II, s. 9, 13; SISTAFE II, s. 4–5; DRI, s. 2–3; UTRESP II, s. 6–8; Proagri II, s. 17; Auditor General, s. 13; NEC, s. 12; NAC, s. 8; ZMB Financial mgmt, s. 11–12; ZMB PSM, s. 5; PSDD s. 8–9.

²¹⁹ Auditor General, s. 13; NEC, s. 12.

²²⁰ Extra tydligt är detta i 12 insatser: MR Ombudsman, s. 7, PSDD, INE Moç; IGF, DNEAP, TA-AFROSAI-E, Auditor General, NEC, Spat Planning, NAC, ZMB PSM, UTRESP II; FAM, s. 1. Men det finns även undantag, t.ex. stödet till DRI s. 2; SISTAFE II, s. 3–4.

²²¹ FAM, s. 1.

Riksrevisionen har även iakttagit att Sida ofta bedömer kapaciteten hos mottagaren i termer av trender, det vill säga vilka förbättringar som uppnåtts under en föregående avtalsperiod relativt ett tidigare sämre läge, men utan att referera till hur situationen och kapaciteten hos mottagaren såg ut innan stödet utformades.²²²

I samtliga granskade fallstudieländer finns exempel på när Sida har överlåtit till den genomförande parten att identifiera stödbehov. Först därefter har lämpliga program utformats. För fyra insatser har till exempel inte genomförandet specificerats vid datum för beslutet, utan avsetts att ta fram under avtalsperioden. Detta innebär också att det inte fanns några tydliga resultatmål identifierade vid insatsernas början, utan att målen var formulerade på ett övergripande plan.²²³ Trots att det vid beslutstillfället inte fanns en bedömning av vilket stöd som skulle behövas har Sida beslutat att finansiera långtidsexpertis knuten till insatserna.²²⁴

OECD/DAC:s Peer Review av det svenska biståndet menar att utöver tydliga mål, måste det även finnas en bedömning av realismen i målen, och en rimlig tidsplan för att uppnå dem. Som exempel tas Moçambique, där Sida har haft ett samarbete med en mottagandeorganisation under årtionden, utan att definiera ett slutmål eller när stödet ska fasas ut.²²⁵

Ytterligare ett tydligt exempel på detta finns i beslutsunderlaget för Sidas stöd till den norra provinsen Niassa i Moçambique. Målet för stödet till Niassa är att medverka till att skapa förutsättningar för att minska fattigdomen i Niassaprovisen.²²⁶ Vid starten av detta stöd under åren 1997 till 1999 gjordes ett antal studier, men varken den ursprungliga bedömningspromemorian eller de promemrior som har legat till grund för det fortsatta stödet har vare sig uppföljningsbara mål eller en tidsram för hur länge stödet ska pågå.²²⁷ Först i bilaga 3 till beslutet, som utgörs av ett protokoll från Sidas projektkommittémöte, framgår att visionen är ett samarbete med provinsen under 20 år.

År 2001 inleddes en så kallad pilotfas av stödet till provinsadministrationen. Detta har i hög utsträckning utformats som ett regionalt budgetstöd.

²²² NIS, s. 2; PSDD, s. 10; NAC, s. 14–15; MR Ombudsman, s. 1; Niassa, s. 20; UTRESP II, s. 5; EBEP, s. 17.

²²³ ASP, s. 12; SAKSS, s. 8; RALGA, s. 6; Police Cooperation, s. 7.

²²⁴ NIS, LCC och Health Sector Support, fältbesök samt intervjuer vid Sida och SCB.

²²⁵ Peer Review of Sweden, OECD/DAC, 2009, s. 74.

²²⁶ Beslut AFRA 238/99 för insats 23000008 daterad 1999-10-22, s. 2.

²²⁷ Beslut AFRA 238/99 för insats 23000008 daterad 1999-10-22 samt dess bilagor. I beslutet står även att en så kallad "baseline study" ska genomföras under år 1999.; Promoting Sustainable Poverty Reductions at Local Level, some options for cooperation between Mozambique and Sweden in Niassa or Cabo Delegado, a prefeasibility study carried out by a joint Mozambican-Swedish team, April 28– May 30, 1997; samt senare beslut för Niassa.

Idén togs fram redan i den förberedande analysen år 1997. Sida skriver år 2006 att "it is difficult to clearly assess the effectiveness of the support in any quantifiable way as to date no measurable indicators have been specified". I samma promemoria skriver Sida att en analys av utgångsläget (en så kallad baseline study) ska genomföras under år 2006.²²⁸ Någon sådan studie var ännu inte genomförd när Riksrevisionen besökte Niassa i mars 2009. Oklarheter kring resultaten för stödet till provinsadministrationen i Niassa förs även fram i resultatanalysen för föregående samarbetsstrategiperiod.²²⁹ Regeringen skriver i den nuvarande samarbetsstrategin att Sverige ska ha ett samarbete med provinsen, men att formerna för detta ska ses över under strategiperioden.²³⁰

4.5.2 Utfasning behandlas sällan

Riksrevisionen har vidare funnit att för 15 av 40 granskade insatser finns det ett resonemang om huruvida stödet ska fortsätta efter den nu beslutade perioden, eller inte.²³¹ Av dessa 15 har 6 ett tydligt resonemang om vilken tidsperiod som ska gälla för fortsatt stöd.²³² Till exempel skriver Sida i promemorian för stödet till reformeringen av den offentliga finansiella styrningen i Kambodja, att ett stöd bör utgå även för de nästkommande faserna i reformen, vilket skulle innebära åtminstone ytterligare fem år efter avtalstidens slut.²³³ I övriga 9 av 15 insatser finns resonemang om ett eventuellt avslut av stödet efter beslutad avtalsperiod.²³⁴ I dessa framstår det som osäkert om Sida kommer att fortsätta stödet eller inte.

Riksrevisionen har inte funnit en enda insats där det funnits ett resonemang om hur stödet ska fasa ut i en framtid då det inte längre kommer att behövas.

Sidas insatsregel säger att Sida i god tid ska komma överens med samarbetspartnern om huruvida samarbetet ska fortsätta eller avslutas.²³⁵

²²⁸ Niassa, s. 19. Under år 2006 genomfördes en så kallad maktanalys av Niassa; National Governance and Local Chieftaincy, a multilevel Power Assessment of Mozambique from Niassa's Perspective, G. Åkesson och A. Nilsson.

²²⁹ Resultatanalys för Moçambique 2002–2006, s. 19–27.

²³⁰ Samarbetsstrategin för Moçambique, s. 7, 13.

²³¹ SISTAFE II, s. 17; PROAGRI II, s. 35; PFM reform, s. 20; UTRESP II, s. 17; NEC s. 19; RALGA s. 15; MR Ombudsman, s. 18; Wat San, s. 25; DNEAP, s. 9; IGF, s. 21; TA AFROSAI-E, s. 27; Health Sector Support, s. 50; Auditor General, s. 21; PSDD, s. 1; PRI, s. 16–17.

²³² SISTAFE II, s. 17; PROAGRI II, s. 35; PFM reform, s. 20; UTRESP II, s. 17; NEC, s. 19; RALGA, s. 15.

²³³ PFM reform, s. 20.

²³⁴ MR Ombudsman, s. 18; Wat San, s. 25; DNEAP, s. 9; IGF, s. 21; AFROSAI-E, s. 27; Health Sector Support, s. 50; Auditor General, s. 21; PSDD, s. 1; PRI, s. 16–17.

²³⁵ Sidas insatsregel avsnitt 4.3.3. Skrivningen gäller även för den tidigare insatsregeln.

Överenskommelsen inom EU om arbetsdelning mellan givarna, som bland annat ska ske genom att givarna koncentrerar sina insatser till färre sektorer, ställer krav på tydlighet om eventuell utfasning gentemot mottagarorganisationerna.

Vid fältbesöket i Moçambique uttryckte flera mottagare av stöd att de inte visste om Sida ämnade fortsätta sitt stöd eller inte.²³⁶ OECD/DAC:s granskning av svenskt bistånd ifrågasätter det svenska stöd som utgått till flera moçambikiska organisationer under årtionden och skriver: *”Notwithstanding the low base for Mozambican capacity inherited from the colonial and conflict years, this raises concerns about whether sustainable capacity is really being built, and whether objectives and exit strategies are clear”*.²³⁷

Riksrevisionen fick vid sitt fältbesök i Zambia information om att Sida fattat beslut om ett nytt bilateralt projekt till stöd för den kommunala tekniska förvaltningen i Lusaka. Detta trots att det vid tidpunkten för beslutet var känt att Sida skulle dra sig ur sektorn, som ett resultat av en överenskommelse om sektorkoncentration mellan givarna och den zambiska regeringen.²³⁸ Vid faktakontrollen av denna rapport framhöll Sida att beslutet att trots allt gå vidare med stödet kunde motiveras med att givarna inte borde dra sig ur stöd som var långt framskridna i beredningsfasen, och att utfasningen ur sektorerna skulle genomföras över flera år. Detta framgår dock inte av Sidas beslutsunderlag.²³⁹

4.5.3 Oklarheter kring insatsens utformning

OECD/DAC medger att det saknas enkla eller entydiga svar på hur en insats för att utveckla kapacitet ska utformas, men är tydlig med att det ska finnas en koppling mellan förväntade resultat och de aktiviteter som insatsen avser. OECD/DAC menar att en tydlig målformulering måste kombineras med en bedömning av om de metoder som ska användas är de bäst lämpade.

För nästan samtliga granskade insatser är genomförandet otydligt beskrivet, inklusive i vilken utsträckning extern teknisk expertis ska användas. Riksrevisionen har iakttagit att 10 av 40 av de insatser som granskats bedömer om de aktiviteter som ska genomföras är relevanta för att nå mottagarens mål.²⁴⁰ Av dessa är det få som gör explicita bedömningar. Ett exempel

²³⁶ Fältbesök i Moçambique 2–10 mars 2009.

²³⁷ Peer Review of Sweden, OECD/DAC, 2009, s. 112.

²³⁸ Intervjuer vid Sida i Zambia samt beslut om stöd till LCC ref. nr Zam 97/06 per 2006-06-14.

²³⁹ LCC.

²⁴⁰ 30 av 40 insatser. En bedömning av genomförandet finns i Auditor General, s. 11; NEC, s. 11; Anticorruption, s. 14–15; NIS, s. 12; Proagri II s. 17; IGF, s. 13; ZMB Financial mgmt, s. 8; NAC, s. 10, PUC, s.7–8; DRI, s. 3.

på ett undantag är stödet till den nationella aidskommissionen i Zambia. I promemorian skriver Sida: "A summary of activities to be carried out under the NAC strategic plan is annexed. The activities proposed are realistic and include strategic issues that will help NAC consolidate its strategic role in Zambia's fight against HIV/AIDS ... The budget and work plan ... has been jointly assessed as reasonable."²⁴¹

Av de granskade insatserna är det, i de allra flesta fall, landets regering som tar emot de finansiella medlen, men det är andra kontrakterade parter som genomför själva stödet till myndigheten. Genomförande part kan vara alltifrån svenska myndigheter till svenska eller internationella konsulter, eller en internationell organisation, ofta ett FN-organ.

Riksrevisionen har dock iakttagit att det för en majoritet av insatserna vid beslutstillfället inte framgått vem som ska genomföra kapacitetsutvecklingsinsatsen.²⁴²

När ett lands regering är både mottagare och genomförare av stödet, låter Sida mottagaren själv avgöra och handla upp de tjänster som de anser relevanta. Riksrevisionen har iakttagit att ingen av de granskade bedömningspromemoriorna innehåller någon bedömning av organisationens kapacitet att handla upp de tjänster som behövs för att nå de förväntade målen. Enligt Sidas upphandlingsregel ska en sådan bedömning göras, både i samarbetsstrategiprocessen och i projektberedningen av en specifik insats.²⁴³

Vidare har Riksrevisionen funnit att det för 6 av 40 granskade insatser framkommer tydligt om det finns ett särskilt projektkontor knutet till insatsen.²⁴⁴ Separata projektkontor²⁴⁵ används i många utvecklingsprojekt som ett sätt att genomföra det givarfinansierade projektet eller programmet. I Parisdeklarationen åtar sig givarna att, så långt det är möjligt, undvika att skapa separata strukturer för styrning och genomförande av biståndsfinansierade projekt och program.²⁴⁶ Enligt OECD/DAC är separata projektkontor

²⁴¹ NAC, s. 10.

²⁴² New Edu; TAF; Anticorruption; MR Ombudsman; PNC; FPS; PRI; Ass. of Munici; PUC; Niassa; UTRESP II; Proagri II; RITA; RALGA; Spat Planning; LCC; NAC; ASP/MACO; Health Sector Support; ZMB PSD; ZMB Financial mgmt; ZMB PSM.

²⁴³ Regeln återfinns i GD-beslut 2008-023413, samt även i den föregående upphandlingsregeln daterad 2004-11-01, GD-beslut 115/04.

²⁴⁴ SISTAFE II, UTRESP II, ZMB Financial mgmt, ZMB PSD; PRI och TAF.

²⁴⁵ OECD/DAC:s definition av ett separat projektkontor, Project Implementation Unit (PIU): Ett separat projektkontor som rapporterar och följer upp verksamheten gentemot särskilda krav utöver dess vanliga rapporteringsuppgifter. Ett projektkontor anses vara separat när det är skapat och bedriver sin verksamhet utanför mottagarlandets institutionella och administrativa struktur på uppdrag av en eller flera givare.

²⁴⁶ Parisdeklarationen, s. 5.

inte förenliga med good practice²⁴⁷, eftersom de tar resurser i anspråk från andra kritiska funktioner inom statsförvaltningen, vilket inte är en långsiktigt hållbar lösning.²⁴⁸

Sidas insatsregel klargör att Sida inte genomför utvecklingsinsatser, utan att Sida ansvarar för analys, bedömning, beslut om svensk insats, överföring av medel, dialog med samarbetspartnern och uppföljning av den svenska insatsen. Riksrevisionen har dock iakttagit att det är oklart var gränsen går mellan dessa roller. I stödet till provinsen Niassa i Moçambique har Sidas representant på plats en mycket aktiv roll i att stötta provinsadministrationen i dess planering och uppföljning av budgeten.²⁴⁹ Eftersom stödet i övrigt består av ett budgetstöd till förvaltningen, utan öronmärkt stöd till kapacitetsutveckling, innebär detta att Sidas roll som dialogpartner gränsar till en genomförande roll.²⁵⁰

4.5.4 *Bristfälliga analyser av kostnadseffektivitet*

Enligt OECD/DAC:s riktlinjer bör ett resonemang om kostnadseffektivitet alltid ingå i avvägningen om vilken form av stöd som är lämpligt och vilken part som ska genomföra stödet. Detta innebär särskilt att utbyte av kapacitet mellan utvecklingsländer, så kallad south-to-south-learning, bör övervägas.²⁵¹

Riksrevisionen har funnit att Sida har gjort en bedömning av insatsens kostnadseffektivitet vid 13 insatser.²⁵² I beslutsunderlagen till flera av de 13 insatserna återkommer bedömningen att mottagaren kan hantera stödet själv, och att det därför är onödigt att Sida stödjer organisationen via en konsult. Likaså återkommer bedömningen att stödet blir mer kostnadseffektivt om det kanaliseras genom en gemensam fond, där flera givare deltar.²⁵³ Det finns dock sällan någon sammantagen bedömning av olika aspekter som kan påverka insatsens kostnadseffektivitet, som till exempel användning av internationella experter, användning av korttidsinsatser i relation till experter

²⁴⁷ OECD/DAC, s. 5. Parisdeklarationen anger mål för att reducera antalet separata projektkontor i mottagarländer.

²⁴⁸ OECD/DAC, s. 9.

²⁴⁹ Intervjuer vid Sida samt resultatanalysen för Moçambique, s. 27.

²⁵⁰ Detta framkom vid fältbesöket i Moçambique 2–10 mars 2009, men framgår inte av Sidas beslutsunderlag.

²⁵¹ OECD/DAC, s. 9, 28–29.

²⁵² RALGA s. 4, 11; NEC s. 12; DRI s. 3; SISTAFE II, s. 8–9; EBEP II, s. 14; Anticorruption, s. 15; TAF, s. 6; PRI, s. 9; FPS, s. 5; Auditor General, s. 14; PROAGRI II, s. 1; Health Sector support, s. 27; NEC, s. 10.

²⁵³ RALGA s. 4, 11; NEC s. 12; PROAGRI II, s. 19.

som placeras i landet under flera års tid, användning av lokala eller regionala experter etc.²⁵⁴

I bedömningspromemorian för stödet till den nationella polisen i Rwanda skriver Sida att 65 procent av kostnaderna under det första året går till den svenska polisens arvode, boende och resor. Sida problematiserar inte detta, utan nöjer sig med att påpeka att de hoppas att stödet i fortsättningen till en större del allokeras till parter i Rwanda. Stödet kanaliseras helt genom Rikspolisstyrelsen i Stockholm i enlighet med Följsam-överenskommelsen.²⁵⁵ Det samma gäller för ESV:s stöd till internrevisionen i Moçambique, liksom för de institutionella samarbetena mellan SCB och statistikmyndigheterna i Bolivia respektive Kambodja. Sida gör dock inte motsvarande analyser för de sistnämnda insatserna.

I sex insatser används lokala aktörer för genomförandet.²⁵⁶ Ett av dessa beslutsunderlag refererar till att detta är mer kostnadseffektivt.²⁵⁷

4.5.5 *Bristfällig bedömning av svenska myndigheter som genomförare av svenskt bistånd*

I de granskade bedömningspromemoriorna diskuterar Sida sällan genomförande parts kompetens och förmåga att leverera det stöd som efterfrågas.²⁵⁸ Ingen bedömning görs av svenska statliga myndigheters förmåga att genomföra stödet i upphandlingsförfarandet, eftersom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling inte är går att tillämpa enligt rådande praxis.

Sida har ett relativt omfattande samarbete med svenska statliga myndigheter. Sida ger statliga myndigheter i uppdrag att genomföra biståndsinsatser med stöd till utveckling av kapacitet hos myndigheter i mottagarländerna. I samarbetet med statliga myndigheter använder sig Sida av ramöverenskommelser, så kallade Följsamöverenskommelser. Följsam innebär att myndigheten får ökat ansvar för genomförandet av utvecklings-samarbetet, bland annat för kvalitetssäkring.²⁵⁹

Följsamöverenskommelser tillämpas i samarbetet med de myndigheter som Sida bedömer ha ”hög kompetens och lång erfarenhet från

²⁵⁴ Undantag är DRI, s. 3 samt Auditor General, s. 14.

²⁵⁵ Police cooperation, s. 17.

²⁵⁶ EBEP II, s. 17; Wat San, s. 9; PNC, s. 5; OAG, s. 14; TA AFROSAI-E; Police Cooperation, s. 13

²⁵⁷ Auditor General, s. 14.

²⁵⁸ Det finns några undantag: INE Bolivia, s. 12; FPS, s. 5; Anticorruption, s. 14 och ass. of Municip. s.6.

²⁵⁹ Överenskommelsen föreskriver vilka regler som ska gälla om myndigheten blir kontrakterad för ett uppdrag hos Sida. Den reglerar t.ex. vilka kostnader som Sida ska ersätta myndigheten med. Den stipulerar också att Sida har rätt att kräva av den statliga myndigheten att nyckelpersoner inte utan vidare byts ut. Se t.ex. ramöverenskommelse mellan Sida och SCB, Sida dnr 2002-0879, juni 2004.

biståndssamarbete”.²⁶⁰ Enligt Sida gjordes en bedömning av de aktuella myndigheterna inför att Följsamöverenskommelser ingicks, men dessa bedömningar dokumenterades aldrig.

En strukturerad kvalitetssäkring av en svensk myndighets kapacitet att genomföra bistånd på uppdrag av Sida har genomförts, i form av en systemrevision av Rikspolisstyrelsens internationella verksamhet under år 2007.²⁶¹ En av rekommendationerna var att se över ansvarsfördelningen mellan Rikspolisstyrelsen och Sida, så som den var formulerad i följsamöverenskommelsen. Det var inte tydligt vilken organisation som hade det övergripande ansvaret.²⁶²

Några motsvarande översyner av övriga svenska myndigheter har inte genomförts.

4.5.6 Oklart om användningen av nationella system

Enligt OECD/DAC bör den övergripande principen för stöd till kapacitetsutveckling vara att stödet kanaliseras genom nationella system och processer. Genomförande, uppföljning och utvärdering av kapacitetsutvecklingsinsatser bör om möjligt vara integrerat med nationella system.²⁶³

Regeringen är tydlig med att Sida ska öka andelen programstöd och stöd som använder mottagarlandets system. För Sida är utgångspunkten en preferens för programansatser. I vägledningen för programbaserat stöd står det att avvikelser från en programbaserad ansats alltid ska motiveras.²⁶⁴ Detta styrdokument ger däremot inget stöd i hur insatser för att utveckla kapacitet ska kopplas till, eller integreras i, programbaserat stöd. Detta framgår dock av ett annat metoddokument om programbaserat stöd.²⁶⁵

I resultatanalysen för den förra samarbetsperioden med Moçambique²⁶⁶ framgår att Sidas främsta bidrag till att bygga kapacitet i mottagarlandets system bestod i att man använde sig av systemen.²⁶⁷ Underlaget för denna

²⁶⁰ Sidas samarbete med svenska aktörer i linje med PGU, Promemoria, Ulrika Lång, Sida, 2005-09-26.

²⁶¹ System-based audit of the Swedish National Police Board (SNPB), Waern, Segergren, Svensson. Final report, daterad 2008-02-14. Studien genomfördes under 2007.

²⁶² System-based audit of the Swedish National Police Board (SNPB), s. 8.

²⁶³ OECD/DAC, s. 32.

²⁶⁴ Guidance on Programme-Based Approaches, s 14.

²⁶⁵ How to start working with a programme based approach, s. 12. För en diskussion om Sidas olika styrdokument, se avsnitt 4.1.

²⁶⁶ Resultatanalys för Moçambique, s. 3.

²⁶⁷ Sådana argument finns även i bedömningspromemorian för PROAGRI II samt för stödet till Niassa.

slutsats var en intern promemoria från utlandsmyndigheten.²⁶⁸ Liknande synsätt, det vill säga att kapacitet byggs genom att man använder systemen, fann Riksrevisionen vid fältbesöket i Zambia. I Moçambique, liksom i Zambia, fanns klara ambitioner att gå mot en ökad kanalisering av resurser via mottagarländernas system. Detta synsätt var inte lika uttalat hos Sida i Kambodja.²⁶⁹

Bedömningspromemorierna för två av sektorprogramstöden, i Kambodja respektive i Zambia, visar på de dilemman som kan finnas med en övergång till mer generella stödformer. För utbildningsstödet i Kambodja har det länge funnits ett mål om att övergå till programstöd.²⁷⁰ I promemorian framgår det att det finns problem med resursstyrningen inom utbildningsministeriet.²⁷¹ På annat ställe sägs att budgetstöd till sektorn planeras för år 2008, då den finansiella redovisningen bör ha förbättrats, i enlighet med planeringen inom ramen för reformprogrammet för offentlig finansiell styrning.²⁷² I samband med detta ställningstagande görs dock ingen referens till de problem med resursstyrningen som Sida tidigare redovisat i samma beslutsunderlag. Av Riksrevisionens besök i Kambodja framgick att Sida har en ambition att övergå till programstöd, men att det saknas en strategi för hur stödet till utbildningssektorn ska kunna omvandlas, till exempel vilka ytterligare åtgärder som borde vidtas inom utbildningsministeriet.

I bedömningspromemorian för stödet till hälsosektorn i Zambia diskuteras möjligheten att stärka det nationella ägarskapet och reducera transaktionskostnaderna för hälsoministeriet genom en övergång till generellt budgetstöd. Samtidigt påpekar Sida att det då finns en risk att hälsoministeriet inte tilldelas motsvarande resurser ur den nationella budgeten.²⁷³ Promemorian tar inte upp vad en övergång till budgetstöd skulle kunna innebära för fortsatt utveckling av kapacitet inom hälsoministeriet, och huruvida hälsoministeriet har förmåga att hantera detta själva. Det är i sammanhanget också värt att påpeka att hälsoministeriets kapacitet att hantera finansiella medel inte diskuteras i bedömningspromemorian.

²⁶⁸ "How best to contribute to capacity building remains a site of dissent and methodology diversity between the donors and within the government. Perhaps Sweden's ventures into broad sector support or support with a broad institution-building approach were those which build capacity best." Citat från resultatanalys för Moçambique 2002–2006, s.3.

²⁶⁹ Samtliga fältbesök (Moçambique 2–10 mars, Zambia 11–19 mars och Kambodja 26–30 januari 2009).

²⁷⁰ Samarbetsstrategi för Kambodja 2008-2010, s. 4. Denna ambition fanns redan under förra programperioden för utbildningsstödet vilket även framgick av den tidigare samarbetsstrategin (2002–2006), se s. 17, se även EPEP II s. 4.

²⁷¹ EBEP II s. 16.

²⁷² EBEP II s. 24.

²⁷³ EBEP II, s 20, 24. Problematiken är giltig även för Health Sector support, s. 29, 49.

När det gäller stödet till jordbrukssektorn i Zambia (ASP) har Sida gått åt motsatt håll.²⁷⁴ I beslutsunderlaget till nytt stöd för perioden 2003–2007 föreslås en projektlösning, där ministeriet på central nivå avsiktligt förbigås och stödet istället kanaliseras via en konsult som Sida upphandlat.²⁷⁵

Sidas beslutsunderlag inför perioden saknar en sammanhållen bedömning av ministeriets kapacitet, men innehåller flera motsägelsefulla uppgifter. Ministeriets planeringskapacitet betraktas som svag (på grund av ”politisk inblandning och strukturella brister”), men samtidigt har ministeriet med stöd från Sida tagit fram den sektorplan som bildar utgångspunkt för Sidas stöd i nästa fas.²⁷⁶ Sektorplanen, som antagits av den zambiska regeringen²⁷⁷, innebär dock att ministeriets roll ska minska till förmån för den lokala statliga jordbruksförvaltningen.²⁷⁸ Sektorplanen utgör sedan grundval för Sidas beslut att kanalisera stödet via en konsult och förbigå ministeriet. Sida framhåller dock i beslutsunderlaget att det krävs ett riktat stöd till utveckling av ministeriets planeringskapacitet, i syfte att stärka dess koppling till den lokala förvaltningen.²⁷⁹ Trots att ministeriets kapacitet anses vara låg ska ministeriet, enligt Sidas beslutsunderlag, vara ordförande i styrkommittén för projektet.²⁸⁰

När Riksrevisionen besökte Zambia var projektet nyligen avslutat. Riksrevisionen kunde dock konstatera att projektkontoret varit fysiskt placerat utanför ministeriet. Företrädare för ministeriet framhöll att projektet styrts utan de varit involverade.²⁸¹ Sidas beslutsunderlag för den aktuella perioden saknar en plan för hur ansvaret för projektet skulle kunna föras över till ministeriet. Beslutsunderlaget saknar också analys av andra givares insatser i jordbrukssektorn.²⁸² Vid tidpunkten för Riksrevisionens fältbesök i Zambia bereddes ett nytt projektstöd för jordbrukssektorn, enligt samma modell som gällt för föregående projekt.²⁸³

Sida betraktar, i vissa fall, offentliga finanser och offentlig förvaltning som avgörande för om man ska påbörja eller fortsätta med budgetstöd.

²⁷⁴ Stödet kanaliseras tidigare (1999–2002) via jordbruksministeriet och var utformat som ett programstöd. ASP, s. 4.

²⁷⁵ ASP, s. 11.

²⁷⁶ ASP, s. 8 samt s. 13.

²⁷⁷ ASP, s. 9.

²⁷⁸ ASP, s. 11 samt s. 15.

²⁷⁹ ASP, s. 11.

²⁸⁰ ASP, s. 17.

²⁸¹ Fältbesök i Zambia 11–19 mars 2009. Ambassaden påpekar dock vid faktakontroll 2009-10-16 att ministeriet deltagit i kvartalsmöten för projektet.

²⁸² ASP, s. 16 innehåller en kortare uppräkningslista.

²⁸³ Ambassaden framhåller vid faktakontroll 2009-10-16 att avsikten är att projektet under den kommande projektperioden ska integreras i ministeriet.

I beslutsunderlagen om stöd till styrning för Moçambique, Zambia och Kambodja är detta avgörande.²⁸⁴ Däremot finns inga liknande resonemang för Rwanda och Bolivia.

4.5.7 *Samarbetet med svenska myndigheter kan begränsa möjligheten att arbeta programbaserat*

Riksrevisionen har iakttagit två exempel på när institutionella samarbeten mellan svenska myndigheter och dess motparter har lett till projektavgränsade stöd, med relativt få beröringspunkter med statsförvaltningen som helhet.²⁸⁵ Det ena rör statistiksamarbetet mellan Statistiska centralbyrån (SCB) och den nationella statistikbyrån (NIS) i Kambodja. En oberoende utvärdering har bland annat visat att stödet från SCB mer fokuserat på att samla in statistiska data än på att bygga kapacitet. Projektets resultat handlade därmed snarare om statistikprodukter än om förstärkt kapacitet. Utvärderingen menar därutöver att erfarenheten har visat att tillgång på statistik inte per automatik skapar efterfrågan på statistik.²⁸⁶ Utvärderingen menade också att andra delar av statistiksystemet inte fick erforderligt stöd. Sidas stöd är avgränsat till NIS som organisation, med begränsad hänsyn till statistiksektorn som helhet. Sida har tagit ett beslut om att fortsatt stödja NIS genom SCB i ytterligare tre år.²⁸⁷

I Moçambique samarbetar Ekonomistyrningsverket (ESV) med Internrevisionsmyndigheten (IGF). Vid Riksrevisionens fältbesök i Moçambique framgick att övriga givare inom arbetsgruppen för finansiell styrning har uttryckt att Sidas samarbete med ESV har försenat en programansats, och därmed ett helhetsgrepp kring internrevision och intern styrning och kontroll i landet. Stödet från ESV har huvudsakligen fokuserat på att stärka IGF som central myndighet för internstyrning och kontroll.²⁸⁸

Följsamöverenskommelsen mellan Sida och svenska myndigheter som arbetar inom biståndet, reglerar att de tjänster som myndigheten utför inom ramen för biståndet ska betalas av Sida direkt till myndigheten. Betalningen för samarbetet går via den svenska myndigheten, men är villkorad till att samarbetslandets myndighet godkänner varje utbetalning. Utbetalningen ska alltså sammanfalla med överenskommen budget och arbetsplan för projektet. Följsamöverenskommelsen stämmer inte med regeringens ambition om en ökad andel stöd genom mottagarlandets nationella system.

²⁸⁴ SISFTAPE II, IGF, AFROSAI-E, ZMB Financial mgmt och PFM reform.

²⁸⁵ NIS, IGF.

²⁸⁶ Evaluation of Support to Statistical Capacity Building, Cambodia Country Case Study, Dfid (MacAuslan, I och Spanneut, C) DFID REF: EVD: 051, s. 9.

²⁸⁷ Beslut om stöd till NIS per 2009-03-27.

²⁸⁸ Fältbesök i Moçambique 2–10 mars 2009 samt intervju med ESV:s företrädare på plats och i Sverige.

4.5.8 Kapacitetsutveckling är sällan en strategisk dialogfråga

Enligt OECD/DAC:s riktlinjer behöver insatser för att utveckla kapacitet inte enbart bestå av finansiella medel eller teknisk assistans. Givare kan också bidra till kapacitetsutveckling genom att delta i relevant policydialog eller påverkansarbete.²⁸⁹ OECD/DAC:s riktlinjer ger dock ingen konkret vägledning om dialogens roll i enskilda kapacitetsutvecklingsstöd. I Sidas insatsregel från år 2008 tydliggörs att dialogen ska utgå ifrån förväntade resultat och vara strategisk.²⁹⁰

Dialogens roll i genomförandet av utvecklingssamarbetet har blivit allt viktigare, ju mer givarnas stöd kanaliseras i gemensamma former med sektorfokus. Det har också medfört att dialogen har förflyttats från en bilateral dialog mellan Sida och mottagare inom ramen för enskilda projekt, till en mer politiskt inriktad dialog.²⁹¹

Riksrevisionen har iakttagit att kapacitetsutveckling som en dialogfråga är ot tydligt utvecklad i bedömningspromemoriorna. I 16 av 40 insatser har kapacitetsutveckling identifierats som en dialogfråga som Sverige bör driva, men oftast utan vidare precisering.²⁹²

Riksrevisionen har också iakttagit att dialogfrågorna sällan är uppdelade utifrån vilken målgrupp som Sida tänkt sig föra dialog med. Det vill säga, huruvida frågan är en sådan som i första hand rör samarbetet med övriga givare inom arbetsgruppen, eller om det är en fråga som ska drivas gentemot mottagaren, men genom övriga givares samordningsmekanism (i de fall en annan givare har samordningsansvaret).

Ett undantag utgörs av stödet till utbildningssektorn i Bolivia. I bedömningspromemorian skriver Sida att de frågor som är identifierade för fortsatt dialog är gemensamt överenskomna mellan givarna inom sektorprogramstödet. Dialogfrågorna, varav en av sju rör styrfrågor och finansiell styrning hos utbildningsministeriet, finns därtill bilagda den överenskommelse (Memorandum of Understanding) som skrivits mellan den bolivianska regeringen och givarna.²⁹³

Riksrevisionen har dock noterat att det inte är möjligt att följa upp i vilken mån de identifierade dialogfrågorna faktiskt präglar Sidas påverkansarbete, vare sig gentemot samarbetspartnern eller gentemot andra givare. Gemensamma minnesanteckningar ska till exempel inte innehålla enskilda givares ställningstaganden. Det finns inga direktiv inom Sida att handläggarna

²⁸⁹ OECD/DAC, s. 12.

²⁹⁰ Sidas insatsregel, punkt 4.3.2.

²⁹¹ Detta resonemang framgår även av resultatanalysen för Moçambique, s.6.

²⁹² New edu, s. 29; Wat-san, s.24; Police cooperation, s. 14; MR Ombudsman, s. 17; INRA, s. 8; NIS, s. 17; PFM reform, s. 19; SISTAFE II; TA AFROSAI-E; RITA; Auditor General; NEC; RALGA; ASP/MACO; ZMB Financial mgmt; ZMB PSM.

²⁹³ New edu, s. 29.

ska skriva egna minnesanteckningar om vilka strategiska dialogfrågor de har fört i olika forum. Det blir därmed inte heller möjligt att avgöra på vilket sätt dessa bidrar till kapacitetsutveckling.

4.6 Sidas lärande inom kapacitetsutveckling

OECD/DAC:s riktlinjer anger att insatser för att utveckla kapacitet bör designas för att maximera lärandet på individ-, organisations- och systemnivå. Ett övergripande mål är att skapa konsensus kring vad som fungerar och vad som inte fungerar.²⁹⁴ OECD/DAC:s riktlinjer anger att uppföljning helst bör göras av oberoende parter. Fokus bör vara på hur givarna följer Parisagens åtaganden, och på att bättre följa upp hur finansiella medel för kapacitetsutveckling spenderas. Uppföljning av program bör fokusera på huruvida de planerade resultaten har uppnåtts, så att lärdomarna kan användas i framtida utformning och styrning av insatser.²⁹⁵ Detta förutsätter att relevanta indikatorer, kvantitativa eller kvalitativa, har definierats från start.²⁹⁶

Riksrevisionen har, utifrån utgångspunkterna ovan, funnit att Sidas lärandet av uppföljning och utvärdering har brister. Riksrevisionen baserar detta på att:

- Sida ibland har oklara syften med projektnära utvärderingar
- det inte finns någon regelmässig kvalitetssäkring av projektnära utvärderingar
- Sida ofta använder sig av tidigare erfarenheter när nytt stöd utformas, men lärandeprocessen brister i systematik
- resultatanalyserna från samarbetsstrategiperioderna ger begränsade möjligheter att jämföra erfarenheter mellan länderna.

Riksrevisionens iakttagelser beskrivs närmare nedan.

4.6.1 Oklart syfte med projektnära utvärderingar

Sida redogör i de allra flesta bedömningspromemorior väl för hur uppföljningen ska gå till.²⁹⁷ Regelbunden återrapportering utgör avtalsvillkor för samtliga insatser. Däremot är det endast 11 av 40 granskade insatser som nämner något om huruvida utvärderingar ska genomföras eller inte²⁹⁸.

²⁹⁴ OECD/DAC, s. 9, 31.

²⁹⁵ OECD/DAC, s. 9.

²⁹⁶ OECD/DAC, s. 32.

²⁹⁷ Återfinns inte alls i Niassa, och för SAKSS är uppföljningsprocessen ännu inte helt utvecklad s.19.

²⁹⁸ INE Bolivia, MR Ombudsman, Ass of Munici, NIS, DRI, RITA, Auditor General, LCC, Health Sector Support, ASP+MACO och ZMB Financial mgmt.

Enligt OECD/DAC ska en utvärdering vara oberoende, bland annat för att undvika otydliga roller mellan givare och mottagare. Vid kontroll av arkiverad insatsdokumentation under fältbesöken framkom dock att de utvärderingar som genomförts inte alltid har varit oberoende. För ett mindre antal insatser hade samma konsult utvärderat insatsen två eller flera gånger i rad, eller deltagit i den löpande uppföljningen, utöver utvärderingen. Det fanns inga argument för varför så var lämpligt.²⁹⁹

4.6.2 *Projektnära utvärderingar kvalitetssäkras inte regelmässigt*

Vid intervjuer på Sida framkom att det inte finns någon form av regelmässig kvalitetssäkring av de projektnära utvärderingar som genomförs. Sidas utvärderingsfunktion har i dag ett oklart mandat som både stödjande och oberoende utvärderare. Otydligheten i utvärderingsenhetens ansvar har även iakttagits av OECD/DAC:s Peer Review av svenskt bistånd.³⁰⁰

4.6.3 *Sidas lärandeprocess brister i systematik*

Sida använder sig ofta av tidigare erfarenheter när nytt stöd utformas, men lärandeprocessen brister i systematik. Det är i de flesta fall klart att eventuella erfarenheter av liknande stöd påverkar utformningen av stödet, då en insats föregås av en tidigare avtalsperiod.

Riksrevisionen noterar dock att det inte finns några exempel där Sida analyserar varför ett visst resultat uppnåtts, och hur lärdomar utifrån goda resultat har påverkat utformningen av en insats i nästa fas.

I några fall är det otydligt hur Sida konkret har tagit till sig erfarenheterna.³⁰¹ Riksrevisionen har till exempel iakttagit att det finns två separata utvärderingar av statistikstödet i Kambodja från år 2008, den ena med ett projektavgränsat fokus och initierad av Sida, den andra med ett sektorfokus och initierad av den brittiska biståndsmyndigheten, DFID.³⁰² Utvärderingarna drog skilda slutsatser om resultatet vad gäller projektets möjligheter att bidra till att bygga uthållig kapacitet. Endast den Sidainitierade utvärderingen behandlas dock i Sidas bedömningspromemoria inför nästa avtalsperiod 2009–2011.³⁰³

²⁹⁹ EBEP II, PSSD, Niassa, IGF.

³⁰⁰ Peer Review of Sweden, OECD/DAC, 2009, s. 74.

³⁰¹ T.ex. NIS, IGF, Niassa.

³⁰² End of Phase Evaluation of the Swedish support to Institutional Capacity Building of the National Institute of Statistics in Cambodia 2006–2008, Ramboll Management, September 2008 och Evaluation of Support to Statistical Capacity Building, Cambodia Country Case Study Dfid (MacAuslan, I och Spanneut, C) DFID REF: EVD: 051.

³⁰³ Sidas bedömningspromemoria inför beslut om stöd till NIS för perioden 2009–2011.

I enlighet med beslut från år 1998 så ska alla utvärderingar bli föremål för en upprättad handlingsplan, en så kallad management response, för att säkerställa att utvärderingsresultat och följande rekommendationer beaktas.³⁰⁴ Riksrevisionen har iakttagit att management response inte regelmässigt upprättas.³⁰⁵ Denna iakttagelse finns också i en rapport från Sidas utvärderingssekreteriat.³⁰⁶

Sidas utvärderingssekreteriat har gjort en ansats till att systematiskt utvärdera Sidas stöd till kapacitetsutveckling. Ett större utvärderingsprogram lanserades, men av resursskäl avslutades det i förtid.³⁰⁷ En rapport publicerades, där slutsatsen drogs att det inom Sida i stor utsträckning saknas systematiserad kunskap av stöd till institutionsutveckling. Detta trots att Sida har arbetat med att ge stöd till institutionella reformer i mottagarländerna sedan sent 1980-tal. Kunskapen är inte institutionaliserad på Sida, vilket också var bakgrunden till att nämnda utvärdering initierades.³⁰⁸

4.6.4 *Resultatanalyserna ger begränsade möjligheter att jämföra erfarenheter mellan länderna*

Inför beslut om en ny samarbetsstrategi ska erfarenheter från den föregående tas tillvara. Regeringens riktlinjer för samarbetsstrategier anger att resultatanalysen, förutom en bedömning av mål i relation till resultat, också bör ta upp ägarskap, förvaltningens genomförarkapacitet, upphandlingsfrågor, korruptionsrisker, andra givares erfarenheter och för- och nackdelar med olika kanaler.³⁰⁹ Sidas styrdokument fyller på kraven på vad som bör behandlas i resultatanalysen och nämner även den offentliga finansiella styrningen, biståndsformer samt harmonisering och anpassning till mottagarlandet (alignment).³¹⁰

³⁰⁴ Gd-beslut GD 158/98, Se även Sidas utvärderingspolicy, GD-beslut: GD 45/01. Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid, Paris: OECD, 1992, "A management response system can be understood as a way of linking evaluation findings to future activities" s. 133.

³⁰⁵ Fältbesök i Kambodja 26–30 januari (t.ex. NIS), Moçambique 2–10 mars (t.ex. IGF) och Zambia 11–19 mars 2009.

³⁰⁶ Utvärderingen drog framför allt tre slutsatser: För det första ansågs management response-systemet vara lämpligt för dokumentation, men sämre lämpat för att åstadkomma institutionellt lärande. För det andra så har management response-systemet endast marginellt bidragit till lärande eftersom införandet av systemet gått trögt och användandet är ojämnt fördelat i organisationen. För det tredje ansågs systemet inte leda till stärkt partnerskap, dialog och ägarskap. Sida's Management response System, Sidas Study in Evaluation, 06/01.

³⁰⁷ Intervjuer vid Sida.

³⁰⁸ Changing Rules – Developing Institutions. A Synthesis of Findings, Gun Eriksson Skoog, Sida Studies in Evaluation 2007:02, Sida.

³⁰⁹ Riktlinjer för samarbetsstrategier, s. 28.

³¹⁰ Så arbetar Sida – Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier, Sida, oktober 2005, s. 37.

Resultatanalyserna för de granskade länderna har avsnitt där erfarenheter diskuteras på en generell nivå, men dessa innehåller sällan närmare analys av de ovan uppräknade faktorerna. Däremot finns sådan information inom ramen för beskrivningen av resultatet för enskilda insatser. Men resultatanalyserna skiljer sig åt beträffande innehåll och form, vilket begränsar möjligheterna till att göra jämförelser och dra generella slutsatser kring till exempel övergång från projektstöd till programstöd eller samarbete med svenska statliga myndigheter.

I flera fall lyfter Sida fram erfarenheter som är relevanta vid stöd till kapacitetsutveckling. Ofta utvecklas dock inte vilka förändringar som skulle krävas i samarbetet inför en ny samarbetsstrategiperiod. I rapporten för Moçambique står det till exempel att det råder meningsskiljaktigheter både inom givarkretsen och inom regeringen om hur kapacitetsutveckling ska ske. Rapporten drar sedan slutsatsen att de svenska stöd som bäst har bidragit till att bygga kapacitet är stöd till breda sektorprogram eller stöd med en bred ansats för att bygga institutioner. Detta baseras dock på en intern planeringspromemoria, och det framgår inte av resultatanalysen på vilka grunder dessa slutsatser dras.³¹¹ I samma resultatrapport refererar Sida till en översyn som OECD/DAC genomfört av generellt budgetstöd från åren 1994 till 2004, där det framgår att en svaghet med generellt budgetstöd var bristen på kapacitetsutveckling. Sida drar dock inga slutsatser om vilka konsekvenser detta skulle kunna få för Sidas stöd.³¹²

I resultatrapporten för Rwanda presenteras lärdomar av stöd till institutionsutveckling. Bland annat sägs att svag mottagarkapacitet hos rwandiska myndigheter när det gäller strategisk planering och implementering innebär en tyngre arbetsbörda för Sidamedarbetarna. Rapporten lyfter även fram erfarenheter kring samarbetet mellan rwandiska och svenska myndigheter, och antyder att det inte fullt ut funnits ett rwandiskt engagemang för de aktuella projekten.³¹³ Dessa iakttagelser utvecklas dock inte vidare.

Vid sidan av det generella budgetstödet finns två stora sektorstöd i Zambia, ett hälsosektorstöd respektive ett jordbrukssektorstöd. Stöd till kapacitetsutveckling har varit kopplat till båda dessa stöd, men i resultatanalysen sägs inget om vilka resultat som uppnåtts i termer av stärkt kapacitet.³¹⁴

³¹¹ Resultatanalys för Moçambique, s. 3, 7.

³¹² Resultatanalys för Moçambique, s. 12, 13.

³¹³ "It has proved difficult for the Swedish institutions to get full access to their Rwandan counterparts, a precondition for enabling relevant resources in a strategic and efficient manner." ... "[there is] an urge for partnership, with clarified expectations between the partners and realistic ambitions, must for the ground." Resultatanalys för Rwanda, s. 38.

³¹⁴ Resultatanalys för Zambia, s. 23, 28.

5 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Sida har ett relevant stöd till utveckling av kapacitet i statsförvaltningen i mottagarländerna.

Utgångspunkten för granskningen har varit Parisdeklarationens mål och de internationellt vedertagna principer för stöd till kapacitetsutveckling som OECD:s biståndskommitté, OECD/DAC, utvecklat.

Riksrevisionen konstaterar att bedömningarna i Sidas underlag för beslut om stöd till kapacitetsutveckling är ofullständiga. Därmed blir det svårt att avgöra om Sida har valt att finansiellt stödja rätt projekt eller program och om de insatser som Sida stödjer är relevanta för att bidra till att bygga långsiktig kapacitet. Sida riskerar också att förlora kunskap kring vilken typ av insatser som fungerar för att bygga kapacitet. Riksrevisionen anser därutöver att Sida i alltför hög grad fokuserar på formerna för stödet, på bekostnad av bedömning av innehåll och genomförande. En alltför snabb övergång till programstöd utan underbyggda analyser och erforderligt stöd till utveckling av kapacitet, kan medföra att ett för stort ansvar överlämnas till mottagarorganisationer som inte är rustade för detta. Det kan i förlängningen öka risken för misshushållning och korruption.

Riksrevisionen konstaterar att Sidas beslutsunderlag inte tar tillräcklig hänsyn till de riktlinjer för stöd till kapacitetsutveckling som utvecklas av OECD/DAC och som bygger på Parisdeklarationens principer för ett effektivt bistånd. Dessa principer har sedan länge varit kända och internationellt vedertagna. Sida har ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Sida borde därför redan ha anpassat sina bedömningar till dessa internationellt vedertagna riktlinjer. Detta oberoende av att regeringen först år 2009 infört Parisdeklarationen i Sidas instruktion och regleringsbrev.

Riksrevisionen menar också att regeringen inte på ett tillräckligt konsekvent sätt använt de styrmedel som man har till sitt förfogande för att styra Sida mot målen i Parisdeklarationen.

Regeringens samarbetsstrategier ger inte Sida tillräcklig vägledning på flera punkter som Riksrevisionen menar är väsentliga för Sidas genomförande av insatser för att utveckla kapacitet i mottagarländerna. Riksrevisionen har i granskningen konstaterat att regeringen har uppdaterat riktlinjerna för samarbetsstrategier, men Riksrevisionen menar att de på några viktiga punkter behöver förtydligas, bland annat vad gäller stöd till kapacitetsutveckling, svenska statliga myndigheters roll och bedömningar vid programstöd.

5.1 Riksrevisionens slutsatser avseende Sida

Riksrevisionens granskning visar att Sida som organisation inte saknar kunskap om kapacitetsutveckling, men kunskapen omsätts ofta inte i praktiken när stödinsatser ska utformas. I granskningen har Riksrevisionen iakttagit ett antal brister i Sidas underlag för beslut om stöd till kapacitetsutveckling.

Riksrevisionen har vidare funnit att Sidas manual för stöd till kapacitetsutveckling i stort överensstämmer med OECD/DAC:s principer för hur stödet bör hanteras.

Sidas definition av kapacitet och kapacitetsutveckling är, liksom många andra biståndsorgans, komplex och inte operationaliserad. Manualen saknar därtill konkretisering av vilka metoder som ska användas och hur kapacitetsutvecklingsinsatser ska följas upp. Sidas policy och manual för kapacitetsutveckling ger därmed inte tydliga styrsignaler.

Riksrevisionen menar att bristerna i beslutsunderlagen till en del kan förklaras av att Sida har en alltför omfattande mängd styrdokument och vägledningar som delvis är överlappande, vilket gör att den enskilde Sidahandläggaren kan ha svårt att urskilja vad som är väsentligt att behandla i bedömningspromemorian.

5.1.1 *Sida gör ofullständiga bedömningar av förutsättningar för kapacitetsutveckling*

Riksrevisionen menar att Sidas bedömningar av insatsbeslut inte fyller de krav som bör ställas på verksamhet som bedrivs i komplexa och riskfyllda miljöer. Sida bedömer sällan vilken befintlig kapacitet en mottagarorganisation har, i termer av styrkor och svagheter. Inte heller gör Sida tillräckliga bedömningar av vilka hinder och drivkrafter för utveckling som finns i organisationens institutionella omgivning. Sida skaffar sig därmed inte tillräcklig kännedom om vilka förutsättningar som finns för att nå varaktiga resultat i enskilda insatser.

OECD/DAC:s riktlinjer tar fasta på att allt stöd ska utgå ifrån frågan: "*Kapacitet för vad?*" Vad är det som konkret behöver stärkas för att man ska uppnå de förväntade målen? För att kunna svara på denna fråga krävs en grundläggande analys på flera nivåer. Riksrevisionens granskning har visat att denna analys i begränsad utsträckning finns dokumenterad i Sidas beslutsunderlag i form av referenser till underliggande analyser eller studier. Endast sex granskade beslutsunderlag hänvisar till särskilda verktyg som används för att analysera mottagarorganisationens institutionella kapacitet.

Riksrevisionen har uppmärksammat att en majoritet av insatserna saknar en dokumenterad bedömning av den mottagande organisationens finansiella och styrmässiga kapacitet. En sådan bedömning är ett villkor för att Sida ska kunna avgöra i vilken mån den mottagande organisationen har

kapacitet att ta emot ett finansiellt stöd i mer generella former, vilket är en av grundpelarna i Parisdeklarationen.

Riksrevisionen har noterat att Sida har ambitionen att i insatshanteringen lägga mindre resurser i planeringsfasen till förmån för ett ökat fokus på genomförande och uppföljning. Riksrevisionen vill dock peka på att en förutsättning för en fungerande styrning av insatser är att besluten är baserade på en noggrann och dokumenterad analys. Riksrevisionen menar att analysen är en förutsättning för att insatserna, i enlighet med Sidas insatsregel, ska vara förutsägbara och öppna för insyn och granskning. Slutligen vill Riksrevisionen understryka att analyser i största möjliga mån bör göras i samverkan med mottagare och övriga givare.

5.1.2 *Det är svårt att se hur Sidas stöd kompletterar andra givares insatser*

Sidas analys av andra givares insatser är ofta begränsad till givare inom samma program. Initiativ som pågår utanför det svenskfinansierade stödet behandlas sällan i beslutsunderlagen. Utifrån Sidas beslutsunderlag är det därmed inte möjligt att avgöra i vilken utsträckning som det svenska stödet utgör ett relevant kompletterande stöd, eller om det ges parallellt med stöd från andra givare. Fragmentariserade biståndsinsatser är ett stort problem i många mottagarländer, eftersom de kan bidra till att underminera istället för att bygga mottagarkapacitet. Parallella stöd bör därför undvikas, enligt Parisdeklarationen.

5.1.3 *Sida klargör inte i beslutsunderlagen om insatserna bygger på genuint ägarskap och förändringsvilja*

OECD/DAC:s riktlinjer konstaterar att kapacitetsutvecklingsinsatser som inte bygger på inhemska initiativ kommer att förbli verkningslösa. Sida har i ett flertal protokoll från projektkommittémöten lyft just ägarskapsfrågan som väsentlig. Trots detta är frågan om ägarskap sällan konkretiserad eller problematiserad i beslutsunderlagen.

Mottagarens inflytande över utformningen av insatsen är avgörande för att säkerställa ett starkt ägarskap och därmed ett framgångsrikt resultat. För mer än tre fjärdedelar av insatserna går det inte att se vilket inflytande den mottagande organisationen haft över utformningen av stödet.

Riksrevisionen har funnit att regeringen ofta ifrågasätter den demokratiska utvecklingen i mottagarländerna. Detta ökar kraven på att Sida analyserar hur de institutionella förutsättningarna och det politiska förändringsklimatet kan påverka den aktuella insatsen. En sådan analys utgör en viktig grund för ett ställningstagande om vilka samarbetsformer och kanaler som är lämpliga

att använda. Riksrevisionen kan konstatera att nära hälften av de granskade insatserna innehåller ett resonemang om insatsens politiska dimension och viljan till förändring hos den högsta politiska ledningen i mottagarlandet. I dessa insatser ses den bristande politiska förändringsviljan som en risk för insatsens genomförande. Trots detta tar Sida sällan i utformningen av insatserna hänsyn till hur mottagarens ägarskap kan stärkas. Riksrevisionen har endast funnit 3 exempel, av 40 granskade insatser, där Sida redogjort för konkreta åtgärder för att stärka ägarskapet.

Sammantaget menar Riksrevisionen att det finns en risk att Sida underskattar vikten av mottagarens ägarskap. Detta kan leda till att insatserna får en alltför ambitiös utformning som inte svarar mot mottagarens faktiska behov eller förändringsbenägenhet. Om inte Sida klargör vilken reell efterfrågan av stöd som finns hos mottagaren, finns det en risk att stöden styrs av vad givaren har att erbjuda, snarare än av mottagarens behov.

5.1.4 *Sidas beslutsunderlag har sällan tydliga mål och saknar strategi för utfasning*

Sidas beslutsunderlag har klara brister när det gäller att säkerställa att insatserna har tydliga och realistiska mål. Både OECD/DAC och Sidas manualer för kapacitetsutveckling är tydliga med vikten av att sätta realistiska mål. Riksrevisionen har iakttagit att Sida endast i 2 av de 40 insatser som granskats explicit bedömer om de uppsatta målen är realistiska.

Riksrevisionen har även iakttagit att de flesta målformuleringar snarare är en omskrivning av de aktiviteter som ska genomföras än tydliga mål. Målen är alltför vagt formulerade.

Riksrevisionen kan också konstatera att ingen av de granskade insatserna innehåller en strategi för hur stödet ska fasas ut, i en framtid när resultaten är uppnådda och stödet inte längre behövs. Riksrevisionen finner detta anmärkningsvärt eftersom det finns en klar risk att ett biståndsberoende cementeras, när de inblandade parterna tar för givet att stödet kommer att fortsätta inom en överskådlig framtid. Detta är även något som OECD/DAC:s Peer Review av svenskt bistånd har lyft fram.

5.1.5 *Krokig väg från projektstöd till programstöd*

Regeringen är tydlig med att Sida ska öka andelen programstöd och stöd som använder mottagarlandets system. För Sida är programstöd den föredragna biståndsformen. Med programstöd måste mottagaren ta ett stort ansvar för sin kapacitetsutveckling. Riksrevisionen har i granskningen funnit att Sida ofta saknar en tydlig strategi för hur övergången från projektstöd till programstöd ska ske.

Sida gör till exempel olika bedömningar av samma sektor i länder med liknande förutsättningar. I Moçambique ger Sida sektorbudgetstöd till jordbruksministeriet, trots att ministeriet inte anses ha tillräcklig strategisk kapacitet, eller en strategi för att utveckla sådan kapacitet. Ett särskilt projektstöd till uppbyggnad av strategisk kapacitet ges vid sidan av. Även när det gäller det nyligen avslutade stödet till jordbrukssektorn i Zambia gjorde Sida bedömningen att ministeriet saknade strategisk kapacitet. I detta fall valde Sida dock att genomföra stödet genom en konsult, i stället för via ministeriet. Bristen på systematiska bedömningar av respektive mottagande organisations styrmätsiga och finansiella kapacitet gör det svårt att se varför Sida kom till så skilda slutsatser.

En annan förutsättning för övergång mot programstöd är att den kombineras med ett relevant stöd till utveckling av den kapacitet som krävs, för att den mottagande organisationen ska kunna tillgodogöra sig programstödet. Här är det viktigt att Sida i sin analys också väger in andra givares insatser, liksom mottagarens egna initiativ. Programstöd innebär att mottagaren måste ta ett stort ansvar för sin kapacitetsutveckling. Därför måste Sida vid en övergång till programstöd ta ställning till vilka resurser mottagaren har för att kunna ta detta ansvar.

Riksrevisionen välkomnar den förändring i Sidas insatsregel som nyligen gjordes, och som innebär att en bedömning av mottagande organisations finansiella kapacitet numera är obligatorisk. Riksrevisionen menar dock att en sådan bedömning behöver utvecklas till att även inkludera vilka stödinsatser som skulle behövas för att möjliggöra en kanalisering av resurser direkt till den mottagande organisationen.

5.1.6 *Oklart hur insatserna ska genomföras*

OECD/DAC menar att det är avgörande att det finns en koppling mellan förväntade resultat och de aktiviteter som genomförs. Riksrevisionen har redan konstaterat att det på denna punkt finns avgörande brister i Sidas beslutsunderlag. Utan tydliga analyser av utgångsläget (så kallade baseline studies) och tydliga mål försvåras utvärdering och lärande. Sida riskerar att upprepa samma misstag flera gånger, och Sidas utbyte av goda erfarenheter mellan sektorer och länder försvåras.

Om Sida inte bedömer och tydliggör vilka metoder som används för att stärka mottagarens kapacitet inom de identifierade områdena, så blir Sida heller inte medvetet om hur verksamheten bedrivs och målen nås. Sidas brist på tydlighet i beslutsunderlagen kring hur separata projektkontor används är ett exempel på en sådan svaghet. Man riskerar även att inte fånga upp kunskap om vilka metoder som är kostnadseffektiva och som stärker ägarskap.

Sida är en organisation med hög personalrotation. I kombination med långa insatsavtal innebär detta att samma handläggare sällan är involverad i hela processen, från beslut om insats till avslut och utvärdering. Riksrevisionen menar att detta ökar kraven på dokumenterad analys och tydliga bedömningar. Det måste gå att spåra vilka åtgärder som vidtagits av olika handläggare. Handlägggarbyten riskerar annars att förlänga Sidas beslutsprocess, eller bidra till att Sidas roll i förhållande till mottagande organisation blir personberoende, vilket också kan betyda att rollerna blir otydliga.

En otydlig analys och bedömning av genomförandet minskar även Sidas möjligheter att föra en konstruktiv dialog med mottagare och andra givare under insatsens genomförande.

5.1.7 *Lärandet kring kapacitetsutveckling sker inte systematiskt*

Riksrevisionen har funnit oklarheter i Sidas hantering av projektnära utvärderingar. För endast en fjärdedel av de granskade insatserna nämns det något om hur insatsen ska utvärderas.

En utvärdering ska enligt OECD/DAC i så hög grad som möjligt vara oberoende, för att möjliggöra ett lärande baserat på objektiva iakttagelser. Oberoende utvärdering är också fundamentalt för att undvika otydliga roller mellan givare och mottagare. Riksrevisionen har vid stickprov funnit att 4 av de 40 granskade insatserna hade processer för utvärdering där oberoendet kan ifrågasättas. Riksrevisionen har även funnit att Sida inte har någon regelmässig kvalitetssäkring av de projektnära utvärderingar som genomförs. Detta kan vara en av förklaringarna till de brister som Riksrevisionen har iakttagit.

Riksrevisionen har också iakttagit att resultatanalyserna inte ger ökad kunskap om vad som fungerar och vad som inte fungerar, i Sidas stöd till kapacitetsutveckling. Riksrevisionen menar att det är viktigt att Sida säkerställer ett institutionellt lärande, där erfarenheter från enskilda insatser kan tas tillvara. Detta förutsätter att Sidas utvärderingar är oberoende och genomförs med hög kvalitet.

5.1.8 *Målkonflikt mellan Parisdeklarationen och användandet av svenska myndigheter*

Riksrevisionen menar också att Sidas nuvarande konstruktion av samarbetet med svenska statliga myndigheter (den så kallade Följsamöverenskommelsen) inte är i linje med Parisdeklarationen och försvårar en utveckling mot programansatser genom att den föreskriver att resurserna ska kanaliseras via den svenska statliga myndigheten. Vidare innehåller Sidas manual skriv-

ningar som implicerar att statliga myndigheter är ett förstahandsval för Sida vid stöd till kapacitetsutveckling och institutionsuppbyggnad.

Riksrevisionen menar att det finns en konflikt mellan hur svenska statliga myndigheter engageras av Sida i utvecklingssamarbetet och Parisdeklarationens mål om obundet bistånd. Men regeringen har heller inte tydliggjort för Sida hur Sida ska förhålla sig till svenska myndigheter som genomförandeaktörer i mottagarländer där Sverige har långsiktigt programsamarbete.

Riksrevisionen menar att det faktum att regeringen och Sida ofta lyfter fram svenska myndigheter som önskvärda samarbetspartner, riskerar att leda till att Sida i enskilda insatser slentrianmässigt väljer att söka samarbete med en svensk myndighet, utan att först utreda vilka faktiska behov som finns hos myndigheten i mottagarlandet.

Riksrevisionen noterar att Sida inte har gjort någon formaliserad bedömning av de svenska myndigheternas förmåga och kompetens att genomföra svenskt bistånd, trots att samarbetet med dessa har pågått under mer än 20 år.

5.2 Riksrevisionen rekommenderar Sida

- Riksrevisionen rekommenderar Sida att renodla bedömningspromemorians funktion till ett beslutsunderlag, där Sida redogör för relevanta för- och nackdelar samt gör tydliga ställningstaganden.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att fastställa minimikrav avseende hur kapacitetsutveckling ska beaktas i bedömningar inför insatsbeslut.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att snarast förenkla hierarkin av styrdokument genom att ta bort överflödiga och utdaterade styrdokument.
- Riksrevisionen rekommenderar Sida att fastställa tydliga regler för överföring av insatsansvar vid byte av handläggare.

5.3 Riksrevisionens slutsatser avseende regeringen

En rad centrala biståndspolitiska avgöranden ligger hos regeringen. Regeringen avgör med vilka länder som Sverige ska ha ett utvecklingssamarbete. Regeringen ska i samarbetsstrategierna bedöma om mottagarländerna har relevanta strategier för fattigdomsbekämpning, och om det finns ett trovärdigt politiskt åtagande. Vidare ska regeringen också ange inom vilka sektorer Sida ska verka. Regeringen har också att bedöma vilka samarbetsformer och kanaler som är lämpliga i respektive land. Sammantaget gör dessa punkter samarbetsstrategierna till centrala och viktiga styrdokument.

5.3.1 *Regeringen har inte på ett samlat sätt integrerat målen i Parisdeklarationen i sin styrning av Sida*

De åtaganden som gjordes i Parisdeklarationen år 2005 är centrala för att effektivisera biståndet. Åtagandena ska vara uppfyllda till år 2010. Genom att skriva in Parisdeklarationen i Sidans instruktion år 2009, har regeringen markerat den vikt man fäster vid de åtaganden som följer med deklarationen.

Regeringen har dock inte på ett samlat sätt integrerat målen i Parisdeklarationen i sin styrning av Sida. I regleringsbrev, liksom i flera samarbetsstrategier, har kraven varit alltför allmänt hållna. Formellt tydliggjorde regeringen Parisdeklarationens betydelse för Sida först år 2009 när den infogades i Sidans instruktion. Det var också först i Sidans regleringsbrev för år 2009 som regeringen angav mål för biståndseffektivitet. Alla samarbetsstrategier som fastställts efter det att Parisdeklarationen antogs år 2005 innehåller allmänna hänvisningar till Parisdeklarationen, men målen har fått olika genomslag i de olika strategierna.

Därutöver har Utrikesdepartementet, tillsammans med Sida, sommaren 2009 skickat ut en handlingsplan för biståndseffektivitet till utlandsmyndigheterna. I handlingsplanen preciseras uppdraget i regleringsbrevet och utlandsmyndigheterna uppmanas att sätta mål utifrån Parisdeklarationen. Handlingsplanen är inte beslutad av regeringen, och har därmed en oklar styrningsmässig status. Riksrevisionen menar att detta innebär en risk för att ansvaret för att följa upp målen blir oklart. Riksrevisionen menar sammantaget att regeringen inte på ett tillräckligt konsekvent sätt använt de styrmedel som regeringen har till sitt förfogande, för att styra Sida mot målen i Parisdeklarationen.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att trots att Sida påpekat för regeringen att informationen i OECD/DAC:s uppföljning av Parisdeklarationen innehåller brister, har regeringen använt sig av denna information i sin resultatskrivelse till riksdagen och detta utan att tydliggöra att uppföljningsinformationen är osäker.

Riksrevisionen noterar att regeringen på det internationella planet, bland annat under det svenska ordförandeskapet i EU, drivit på för att EU ska öka ambitionerna att genomföra Parisdeklarationen.

5.3.2 *Regeringens samarbetsstrategier ger inte Sida tillräcklig vägledning*

Riksrevisionen har funnit att regeringen ofta ifrågasätter den demokratiska utvecklingen i mottagarländerna. Detta ställer ökade krav på regeringen att göra tydliga ställningstaganden i samarbetsstrategierna kring vilka samarbetsformer och kanaler som bör användas.

Det finns inte alltid en tydlig koppling mellan förhållandena i enskilda länder och de bedömningar som görs i samarbetsstrategierna. I vissa fall

gör regeringen bedömningar på sektornivå, i andra fall inte. Det saknas ofta kopplingar mellan ökad användning av programstöd och bedömningar av vilket stöd till utveckling av kapacitet som kan behövas. Riksrevisionen menar att regeringen behöver precisera skrivningarna i samarbetsstrategierna. Regeringen behöver även ge tydligare anvisningar till Sida om vilka överväganden som krävs när det gäller hur olika biståndsformer och finansieringskanaler ska användas. Riksrevisionen kan konstatera att för tre av de elva länder som ingår i Riksrevisionens granskning, har regeringen ännu inte beslutat om nya samarbetsstrategier. Två av dessa länder (Mali och Burkina Faso) är budgetstödsländer. För dessa länder har Riksrevisionen tidigare påpekat vikten av att regeringen tar fram och beslutar om nya samarbetsstrategier.³¹⁵ Rwanda är ett tidigare budgetstödsland, där bristen på en aktuell strategi försvårar genomförandet av biståndet eftersom det, när budgetstöd inte längre är aktuellt, saknas en strategi för alternativa sätt att stödja fattigdomsbekämpning i Rwanda.

5.3.3 *Regeringen har oklara krav på bedömningar vid programstöd*

Regeringens samarbetsstrategier ger inte Sida tillräcklig vägledning på flera punkter som Riksrevisionen menar är väsentliga för Sidas genomförande av insatser för att utveckla kapacitet i mottagarländerna. Riksrevisionen har i granskningen konstaterat att regeringen har uppdaterat riktlinjerna för samarbetsstrategier, bland annat vad gäller generellt budgetstöd.

Riksrevisionen menar dock att riktlinjerna på några viktiga punkter är otydliga, vilket vi utvecklar nedan.

Riksrevisionen menar att regeringen, på ett tydligare sätt än hittills, bör ange för Sida vilken roll stöd till utveckling av kapacitetsutveckling ska spela i samarbetet med enskilda länder. Regeringen bör även tydliggöra vad som avses med begreppet svenska komparativa fördelar i utvecklingssamarbetet och hur Sida ska samarbeta med svenska statliga myndigheter. Riksrevisionen gör dessa ställningstaganden mot bakgrund av de brister som vi funnit i Sidas hantering av stöd till kapacitetsutveckling.

Den nya biståndspolitik, som går ut på att stödja mottagarländernas egna fattigdomsstrategier och på att kanalisera biståndsresurser via mottagarländernas system, ställer krav på noggranna bedömningar. Utgångspunkten är att biståndet ska ges i programform och inte öronmärkas. Men regeringen har oklara krav på vilka bedömningar som ska göras, eftersom det endast finns tydliga bedömningskriterier för generellt budgetstöd. Bedömningskriterierna för övrigt programstöd är summariska. Det är viktigt att

³¹⁵ RiR 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en centralbiståndsform, Riksrevisionen, 2007

regeringen och Sida, utifrån sina respektive ansvarsområden, gör väl grundade bedömningar vid överväganden om samarbetsformer som innebär att medel kanaliseras via mottagande organisation.

Riksrevisionen anser att det finns ett behov av att tydliggöra vilka bedömningar Sida behöver göra inför en övergång till programstöd. Därmed kan det säkerställas att en övergång till programstöd sker i takt med att mottagarländerna har tillräcklig kapacitet för att hantera stöd i generella former. Riksrevisionen menar att det annars finns en risk för att beslut om programstöd styrs av andra överväganden, vilket kan resultera i omotiverade skillnader i Sveriges förhållningssätt gentemot mottagarländerna på denna punkt. Detta kan i sin tur ge problem när det gäller att nå motsvarande mål i Parisdeklarationen.

5.4 Riksrevisionen rekommenderar regeringen

- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla riktlinjerna för samarbetsstrategier avseende stöd till kapacitetsutveckling i mottagarländernas statsförvaltning. Kraven på vilka bedömningar som behöver göras vid kanalisering av resurser via mottagarlandets system behöver också bli mer konsistenta.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att omgående besluta om samarbetsstrategier för de länder där aktuella samarbetsstrategier saknas.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att utveckla sin styrning av Sida i förhållande till Parisdeklarationen genom att säkerställa att de styrinstrument som står till regeringens förfogande används på ett effektivt sätt.
- Riksrevisionen rekommenderar regeringen att initiera en oberoende erfarenhetsredovisning av biståndet genom svenska myndigheter, med ett särskilt fokus på vilka eventuella hinder detta medför i arbetet med att uppfylla Parisdeklarationens mål.

Referenslista

Internationella överenskommelser, OECD/DAC samt Europeiska kommissionen och Europeiska revisionsrätten

- Paris Declaration on Aid Effectiveness, OECD High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005
- The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice, DAC Network on Good Governance, 2006
- Europe Aid, Making Technical Cooperation More Effective, Guidelines n.3, March 2009
- Särskild Rapport nr 6/2007 om det tekniska biståndets ändamålsenlighet vid kapacitetsutveckling samt EU-kommissionens svar, Europeiska revisionsrätten, 2007-12-21
- Net Official Development Assistance in 2008, OECD/DAC:s webbplats 2009-10-09 Accra Agenda for Action, OECD High Level Forum on Aid Effectiveness, 2008
- 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, OECD/DAC, 2008
- Annual Report 2009 on the European Community's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2008, EU-kommissionen, COM(2009)296, 30 juni 2009
- Dokument om europeiskt samförstånd, Gemensam förklaring från rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar församlade i rådet, Europaparlamentet och kommissionen om Europeiska unionens utvecklingspolitik, antagen av Europaparlamentet (A6-0319/2005) den 24 oktober 2005
- EU:s uppförandekodex för arbetsfördelningen på området utvecklingspolitik, Rådets (allmänna frågor och yttre förbindelser) slutsatser av den 15 maj 2009 (9558/07)
- Peer Review of Sweden, OECD/DAC, 2009
- Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid, Paris: OECD, 1992

Riksdagstryck

Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr 2003/04:112

Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 7, och bet. 2007/08:UU2

Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 7 Bistånd, s. 36–37

Biståndets resultat skr. 2008/09:189

Regeringen

Samarbetsstrategier för:

Bolivia (2009-2013) UD2008/36931/AME, 2009-01-15,

Burkina Faso (2004-2006) UD2004/24834/AF, 2004-05-13

Mali (2004-2006) UD2004/24834/AF, 2004-05-13; Mali och Burkina Faso
förlängda t.o.m. december 2009 i och med regeringsbeslut UD2008/25122/
USTYR, 2008-07-24

Rwanda (november 2004-december 2008) UD2004/56945/AF, 2004-11-04;
förlängd i och med regeringsbeslutet 2008-07-24, UD2008/25122/USTYR

Kambodja (januari 2008- december 2010) UD2008/10263/ASO, 2008-05-08

Zambia (juli 2008-december 2011) UD2008/19176/AF, 2008-07-24

Bangladesh (januari 2008- december 2012) UD2008/13454/ASO, 2008-05-15

Moçambique (september 2008- december 2012), UD2006/54399/AF,
2008-09-11

Kenya (januari 2009-december 2013) UF2009/2693/AF, 2009-01-22

Uganda (mars 2009- december 2013) UD2007/33038/AF, 2009-03-19

Förordning (2008:1442) om ändring i förordningen (2007:1371) med instruk-
tion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

Sidas regleringsbrev åren 2006–2009

Riktlinjer för samarbetsstrategier (med förtydligande av riktlinjerna avseende
bedömning och hantering av budgetstöd för fattigdomsbekämpning,
regeringsbeslut (UD2005/24624/GU), 2005-04-28.

Komplettering av riktlinjer för samarbetsstrategier i det svenska utvecklings
samarbetet, regeringsbeslut (UD2007/25525/USTYR), 2007-09-13

Ändring av riktlinjer för samarbetsstrategier avseende bedömning och hante-
ring av budgetstöd för fattigdomsbekämpning, regeringsbeslut
(UD2008/12128/USTYR), 2008-04-10

Riktlinjerna reviderades ytterligare en gång genom regeringsbeslut (UD2008/22850/USTYR), 2008-06-26. Detta regeringsbeslut ersatte kompletteringen av riktlinjerna 2007-09-13.

Interna anvisningar för sektorfokusering, arbetspapper, Utrikesdepartementet, 2009-03-02

Fokusering av det svenska utvecklingssamarbetet, regeringsbeslut (UD2007/38505/USTYR), 2007-10-18.

Handlingsplan för ett effektivt bistånd, teledokument (A), Mnr UD/20090630-2, Utrikesdepartementet, 2009-06-30.

Sida

Så arbetar Sida – En vägledning till principer, procedurer och arbetsmetoder, Sida, 2005

Så arbetar Sida – Manual för att utarbeta, genomföra och följa upp samarbetsstrategier, Sida, 2005

Sida's Policy for Capacity Development as a Strategic Question in Development Cooperation, Sida, 2001

Manual for Capacity Development, Methods Document, oktober 2005

Guidance on Programme-Based Approaches, Sida, september 2008

How to start working with a programme based approach, Sida, september 2008

Perspektiv på fattigdom, Sida, juni 2004

Changing Rules – Developing Institutions a Synthesis of Findings, Gun Eriksson Skoog, Sida Studies in Evaluation 2007:02, Sida

Instruction for Strategy Reports 2009, memo, Sida, 2009-05-11

Regel för insatshantering, regelverksbeslut, diarienummer 2008-006392, 2008-12-19

Att arbeta med insatser i Sidas projektcykel, GD-beslut 61/01 från 2001-07-01

Regel för insatshantering, beslut 2005-005208.

Manual on Contribution Management, Sida at Work, Sida, 2005.

Regel om policies och metoder i biståndsprocessen, regelverksbeslut, diarienummer 2007-002015, 2007-04-16

Measuring an Organization's Condition and Development, Capacity Development – Sida Working Paper No.2 1999

Review of Five Assessments for Sector Programme Support, Sida, mars 2007

Power and Policy Slippage in Tanzania – Discussing National Ownership of Development, Hydén och Mmuya, Sida Studies no. 21

Power Analysis – Experience and Challenges, Sida 2006

Rwanda Power Analysis, Jean-Paul Kimonyo, Sida, oktober 2008

Sidas samarbete med svenska aktörer i linje med PGU, Promemoria, Ulrika Lång, Sida, 2005-09-26

Sidas utvärderingspolicy, GD-beslut: GD 45/01.

Evaluation of Support to Statistical Capacity Building, Cambodia Country Case Study, DFID (MacAuslan, I och Spanneut, C), DFID Ref. EVD: 051

Sidas beslut avseende ny statistikklassificering, daterad 2008-11-04, ärende nr. 2007-002857

Resultatanalyser:

Outcome assessment of Swedish Development Cooperation with Bolivia 2003 – 2006, 2007-01-31

Cambodia Result Analysis 2002-2006, Final version

Mozambique Outcome Assessment Cooperation Strategy 2002-2006

Outcome Assessment of the Implementation of the Swedish Country Strategy for Rwanda 2004-2008, 2008-10-31

Outcome Assessment of the implementation of the Swedish Country Strategy for Zambia for 2003-2007, 2007-04-25

Övrigt material

The Global Programme Against Corruption, a UN anti-corruption toolkit, 3rd Edition, Vienna, september 2004

The Capacity Development Results Framework – A strategic and results-oriented approach to learning for capacity development, Samuel Oto m.fl., The World Bank Institute, juni 2009.

Bilaga 1 Intervjuade personer i granskningen

Sida (inkl. utlandsmyndigheterna)

Jesus Alfredo
Ola Andersson
Paulos Berglöf
Jan Bjerninger
Lena Blomstrand
Richard Bomboma
Mikael Boström
Malila Chisanga
Eva Gibson Smedberg
Anne-Marie Fallénius
Thomas Kjellsson
Anneka Knutsson
Kristina Kühnel
Annika Jayawardena
Bengt Johansson
Joao Jussar
Karl-Anders Larsson
Anna Liljelund Hedqvist
Per Lundell
March Luon
Nils-Olov Malmer
Karin Metell Cueva
Joakim Molander
Pontus Modéer

Audrey Mwendapole
Njavwa Nkandu
Per Nordlund
Anders Nordström
Charlotta Norrby
Eva Ohlsson
Göran Paulsson
Lisa Román
Malena Rosman
Anna Runeberg Toom
Lars Rönnås
Camilla Salomonsson
Magnus Saemundsson
Cecilia Skinner
Ann Stödberg
Karin Sverkén
David Wiking

Utrikesdepartementet

Marina Berg
Anders Hagelberg
Karin Johanson
Mia Rimby
Håkan Åkesson

Svenska myndigheter

Bengt Andersson, ESV
Niclas Carlsson, RPS
Berit Olsson, SCB

EU-kommissionen

Virginia Manzitti, Head of Sector for Aid Delivery Methods, Europe Aid

Alex Gerbrandij, International Coordination Officer (Aid Effectiveness)
Europe Aid

Fältbesök i Kambodja 25–31 januari 2009

Representanter i form av mottagare och genomförare av följande insatser:
EBEP II, NIS, PSDD, PFM reform, CDRI (den sistnämnda är inte inkluderad
i granskningen).

Representanter för följande givare: EU-kommissionen, Världsbanken, UNDP,
UNICEF.

National Audit Authority.

Fältbesök i Moçambique 1–10 mars 2009

Representanter i form av mottagare och genomförare av följande insatser:
Proagri II, IGF, UTRESP II, SISTAFE II, Niassa, SAKSS, DNEAP.

Representanter för följande givare: EU-kommissionen, Frankrike, Irland,
Kanada, Storbritannien, Finland, Schweiz, Danmark, Holland

EU-kommissionen.

Representanter för enskilda organisationer och andra relevanta aktörer i
Lichinga och Muembe i Niassaprovinsen.

Representanter för ett antal enskilda organisationer.

Tribunal Administrativo (inte i sin roll som mottagare av stöd utan som
revisionsmyndighet).

Parlamentet, Comissão de Plano e Orçamento.

Fältbesök Zambia 11–19 mars 2009

Representanter i form av mottagare och genomförare av följande insatser:
NAC, Health Sector Support, ASP/MACO, ZMB financial Mgmt, PSM, LCC.

Representanter för följande givare: Tyskland, Världsbanken, Storbritannien.

Representanter för ett antal enskilda organisationer.

Office of the Auditor General.

Bilaga 2 Förteckning över granskade insatser

Den beskrivande texten är i de flesta fall hämtad från Sidas statistik och därför ofta på engelska.

Officiell titel på insatsen	Kortnamn i rapporten	Contribution ID	Summa beslut	Datum för beslut	Kort beskrivning av insatsen, engelska eller svenska
MOÇAMBIQUE Scand stats INE 2003-07	INE MOC	23000129	40 000 000	6/6/2003	The program to develop the capacity of National Statistics Institute (INE) is co-financed by Denmark, Norway and Sweden with Denmark as the lead agency a consortium of their three statistics offices, ScanStat, as the supporting consultant. The project is based on a five-year statistical plan 2003-2007 and supports institutional development of INE strenghtening the national statistical system
Public Adm 2006-09	Niassa	23000142	19 000 000	2006-03-20*	The support will focus on; improving basic services, creating and consolidating capacity at the provincial level, creating capacity at the district level. Instruments used; provincial and district strategic plans, PES, annual budget and the new PARPA, budget support through the annual budget of the province and improved audit follow up. Contributions from partners are; support to technical assistance.
MF/IGF/ESV Contract	IGF	23000198	48 500 000	7/7/2006	Sweden has supported IGF since 1998. The objectives are to provide long-term systematic assistance to IGF as part of the overall economic and financial systems reform, modernisation and development. The main emphasize is on institutional development program between IGF, the Swedish National Audit Office and/or more recently, the Swedish National Financial Management board, ESV, and Portugal's IGF.
DNEAP Cap Dev Support	DNEAP	23000245	20 000 000	7/7/2006	Support for capacity building to the National Directorate for Studies and Policy Analysis.
SISTAFE phase II 2006-08	SISTAFE II	23000246	30 000 000	7/11/2006	Support to the implementation of the SISTAFE Public Financial Management Reform, phase II, 2006-2009
DRI debt strategy	DNEAP	23000253	4 900 000	5/22/2007	Support to enhance capacity of debt management and financing analysis within the government of Mozambique. The support is provided by Debt Relief International in the form of workshop and short term missions during a period of two years. The Swedish financing is part of a multi-donor financial sector reform programme supported by five other donors, lead by the World Bank.
UTRESP - PSR Phase II	UTRESP II	23000256	14 000 000	2007-10-08*	Support to the common fund of the second phase of the public sector reform - UTRESP.

* Datum för beslut saknas. Det datum som anges är datumet för bedömningspromemorian

Officiell titel på insatsen	Kortnamn i rapporten	Contribution ID	Summa beslut	Datum för beslut	Kort beskrivning av insatsen, engelska eller svenska
TA-AFROSAI-E Audit Prog	TA-AFROSAI-E	23000262	25 000 000	7/6/2007	The Swedish contribution will primarily consist of financing the institutional development programme between the Tribunal Administrativo and the African Organization of Supreme Audit Institutions, English-speaking, acting in close collaboration with the Portuguese Court of Audit/Tribunal de Contas (TCP), through secondment of professional staff for short- and long-term missions in the project. The TCP contributes with "Latin" system expertise and experience to the development of the TA. Sida's support will also back up the AFROSAI-E input with infrastructure, training funds and consultancies outside the AFROSAI-E's responsibility.
Proagri II 2009-2011	PROAGRI II	23000287	142 000 000	6/26/2008	Proagri II är Moçambiques National Programme for Agriculture Development och ska bidra till fattigdomsreducering och förbättrad livsmedelsförsörjning. Sidas stöd är utformat som ett sektorprogramstöd som är öronmärkt till Ministry of Agriculture för implementeringen av ProAgri II.
Capacity dev SAKKS o8-11	SAKSS	23000295	22 500 000	2008-10-04*	Capacity development SAKSS = Strategic Analysis and Knowledge Support System. SAKSS seeks to support MINAG in developing capacity for policy analysis and strategic planning. It is a collaboration between the three CGIAR institutions IFPRI, ICRISAT and IWMI.
Totalt beslutat för Moçambique			365 900 000		
ZAMBIA					
ERB phase 3 trust fund WB	ERB	26000001	5 400 000	2006-05-06*	Institutionsstöd till energiregleringsmyndigheten, ERB, i Zambia. Stödet ges genom en så kallad "trust fund" hos Världsbanken.
Spatial Planning and Leg	Spat planning	26000003	4 500 000	3/28/2006	Support to the Ministry of Local Government and Housing in Zambia to revise legislation related to Spatial Planning. It is an intervention that will have to be accompanied by other interventions to address urban poverty as an obstacle to social and economic development.
Capacity build LCC	LCC	26000004	29 000 000	6/14/2006	Institutional support to the Lusaka City Council in Zambia. The support comprises the following four components, capacity building and training; public service delivery, a Land Information System and property valuation and tenure.
NAC Capacity building	NAC	26000010	9 000 000	10/11/2007	Support to the implementation of the National HIV/AIDS/STI/TB Council strategic plan 2007-2009. The programme aims at building NAC's leadership, M&E and coordination role in Zambia's response to HIV/AIDS, including the decentralised response. The ultimate ambition is to contribute to NAC's goal of halting and beginning to reverse the spread of HIV/AIDS by 2010.
Agriculture Support Progr	ASP/MACO	26001010	230 000 000	6/27/2002	Programmet har som mål att förbättra inkomster och livsmedelssäkerheten för 44 000 familjer av småskaliga bönder i Zambia.
Health Exp Basket	Helth Sector support	26003047, 26003049	660 000 000	2007-10-11 samt 2005-12-09	Comp 1. Stöd till genomförande av Zambias hälsoplan finansierad via ett SWAP-arrangemang. Holland är delegerad partner till Sverige. Den andra komponenten rör stöd till universitetets avdelning för hälsoekonomi frågor inklusive tekniskt stöd till UNZA. Komponent 3 avser tekniskt stöd genom rådgivare till Hälsoministeriet. Komponent 4 - 8 avser tekniskt stöd och komponent 9 är en reserv för TA och valutafluktuationer.

* Datum för beslut saknas. Det datum som anges är datumet för bedömningspromemorian

Officiell titel på insatsen	Kortnamn i rapporten	Contribution ID	Summa beslut	Datum för beslut	Kort beskrivning av insatsen, engelska eller svenska
ZMB PSD Programme	ZMB PSD	26003300	15 000 000	4/11/2006	Basketstöd till omfattande reformprogram för att stimulera privatledd tillväxt. Andra givare är UK, NL, FI, USAID, EU, WB och UNDP.
ZMB Financial mgmt	ZMB Financial mgmt	26003301	35 000 000	6/27/2005	Co-financed with DFID, Denmark, The Netherlands, Ireland, Finland, World Bank and the EC. Sweden's contribution to the basket fund (total 32 MSEK) constitutes 5% of the total budget. The disbursements will depend on the annual budgets agreed and Sweden should contribute with 5% of the budget for 2005, 2006, 2007 and 2008 and 6% for 2009.
ZMB Public Service Mgmt	ZMB PSM	26003306	40 000 000	6/21/2006	Support to GRZ reforms in rightsizing, pay reform, service delivery improvement and payroll management and establishment control. Other CPs supporting are the World Bank and DFID.
Totalt beslutat för Zambia			1 027 900 000		
RWANDA					
Auditor General 2008-2010	Auditor General	34100004	9 500 000	3/19/2008	There is an ongoing cooperation that started in 2001 between the OAG, the Swedish National Audit Office (SNAO), the Netherlands Court of Audit (NCA) and Sida. The project objective is to increase audit coverage and audit impact, as well as to further develop the OAG as a respected and highly professional organisation in line with the International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) standards. The starting point for the third phase of cooperation is the OAG Strategic Plan 2006-2009. Previous results will be consolidated during this phase.
Election supp 2008-2011	NEC	34100005	15 000 000	2008-06-10*	Stöd syftar till att stärka NEC:s tekniska och operationella kapacitet att genomföra valprocesser samt implementeringen av NEC:s strategiska plan för 2007-2011. Stödperioden innefattar val till parlamentet, presidenten, senaten och lokala val.
Police cooperation Rwanda	Police cooperation	72600593	20 000 000	6/3/2005	Rikspolisstyrelsen, RPS, ska inkomma med rapporter var sjätte månad i program/projekt som överstiger 10 månader - vilket detta program gör. Programmet startade per den 1 juni 2005.
RALGA Institutional Supp.	RALGA	72600714	10 500 000	3/10/2006	Stöd till the Rwandese Association of Local Government Authorities (RALGA) strategiska plan 2006-2009.
RITA	RITA	71700016	24 000 000	2/14/2007	Stöd till institutionell kapacitetsutveckling inom RITA (Rwanda Information Technology Authority) och ICT (Information Communication Technology) projekt inom NICI-planen (National Information and Communication Infrastructure) .
Totalt beslutat för Rwanda			79 000 000		

* Datum för beslut saknas. Det datum som anges är datumet för bedömningspromemorian

Officiell titel på insatsen	Kortnamn i rapporten	Contribution ID	Summa beslut	Datum för beslut	Kort beskrivning av insatsen, engelska eller svenska
BOLIVIA					
Nat Statist Ins Bol 03-05	INE Bolivia	63000059	35 000 000	10/12/2005	Support to the national statistics office, Instituto Nacional de Estadística, and its institutional development plan, which focuses on statistical production, institutional reforms, and strengthening the Bolivian statistical system.
New Education Bolivia	New edu	63000084	200 000 000	7/5/2005	Syftar till att förbättra kvaliteten på och tillgången till utbildning genom ett system som stödjer mänsklig utveckling, demokratiska strukturer, och utvecklar kompetent och produktiv kapacitet med respekt för kulturella, etniska, solidariska värderingar.
TAF's support	TAF	63000086	4 500 000	6/21/2005	Stöd till upprättandet av en TA fund för stärkandet av "public financial management"-systemet. TAF:s syfte är bidra med teknisk assistans för att "strengthen the fiscal and financial capabilities, improve the management of public finances and support the implementation of poverty reduction policies".
UNICEF W&S 2006-2010	Wat San	63000104	40 000 000	10/20/2006	Övergripande målet är att minska barnadödligheten genom ökad tillgång till rent vatten, grundläggande sanitetsmöjligheter och utvecklandet av hygienvanor. Multi-donor programmet genom Unicef består av stöd till olika nivåer inom vatten-sektorn, från samhällsnivå, NGO:er till kommunala regeringar.
Ombudsman 2007-08	MR ombudsman	63000134	4 000 000	6/27/2007	Stöd till genomförandet av den nya strategiska planen för Ombudsmannen för mänskliga rättigheter. Programmet sträcker sig över 5 år men Sida kan endast besluta om stöd t.o.m 2008.
Territorial rights - INRA	INRA	63000142	2 750 000	1/18/2008	Ettårsstöd till stärkandet av institutionen INRA (National Institute for Land Reform) för utarbetandet av en nationell strategisk sjuårsplan för "saneamiento" (äganderättsreform), PENSAT. Sida ser insatsen som en testfas inför ett eventuellt mera långsiktigt samarbete inom sektorn.
Hydro Resources PNC	PNC	63000147	11 300 000	5/31/2007	Stöd till policyutformning för vattenresurshantering, och till genomförandet av infrastrukturprojekt i Titicaca Lake Basin.
Support to local cap. FPS	FPS	63000148	6 000 000		Stöd till den statliga investeringsfonden FPS i dess arbete med att ge stöd till små och fattiga kommuner för att dessa ska kunna ansöka om projektfinansiering hos fonden.
State reform (PRI 2 pre.)	PRI	63000150	2 800 000	9/4/2007	Stöd till förberedande fas av PRI (2) - Projektet för institutionell revolution. Reformprojekt syftande till att göra den bolivianska statsapparaten mer rättvis, tillgänglig, effektiv, och öppen.
Support to Ass. of Munici	Ass of Munici	63000158	2 400 000	5/13/2008	Stöd till det bolivianska kommunförbundet och implementeringen av dess institutionella plan. Konkreta komponenter inbegriper påverkansarbete, kommunikation och handhavandet av projekt syftande till stärkande av den lokala demokratin.
PUC	PUC	71400066	12 800 000	7/4/2002	Förberedande insats för införandet av en BAS-kontoplan (PUC).

* Datum för beslut saknas. Det datum som anges är datumet för bedömningspromemorian

Officiell titel på insatsen	Kortnamn i rapporten	Contribution ID	Summa beslut	Datum för beslut	Kort beskrivning av insatsen, engelska eller svenska
Anticorruption Programme	Anticorruption	63000097	24 500 000	4/19/2005	The overall objective of the 2005-2009 Integral Anti-corruption Programme, PIA, is "to strengthen the institutional capacity of four participating entities with legal mandate to effectively fight against corruption". The four participating institutions are the Office of the Comptroller General, the Public Ministry, the Financial Investigations Unit and the Viceministry of Fight Against Corruption.
Totalt beslutat för Bolivia			346 050 000		
KAMBODJA					
Exp Bas Ed II, Cambodia	EBEP II	72400029	30 500 000	3/3/2006	EBEP II är ett program inom utbildningssektorn som Sida finansierar med Unicef som mellanhand. Programmet består av tre komponenter: 1) kapacitetsuppbyggnad, 2) förbättrad tillgänglighet och kvalitet i grundskolan och 3) utvidgade möjligheter till utbildning för barn med svårigheter. Syftet med den andra komponenten är att stödja utbildningsministeriet i att leda sektorsövergripande reformer samt också utveckla dessas kapacitet att tillhandahålla decentraliserad utbildning. Det är många givare som är aktiva inom sektorn genom stöd till andra program och projekt. Sida är dock en av de största givarna inom sektorn.
PFM Reform Program	PFM reform	48100002	30 000 000	2/21/2008	The Sida support to the PFM reform programme is channelled through a Multi Donor Trust fund managed by the World Bank. It is used for a program support without earmarking and with no specific Swedish conditions.
PSDD Cambodia 2007-09	PSDD	48100008	30 500 000	4/7/2008	Fortsatt stöd till Kambodjas local government reform. Efter det att den förra avtalsperioden tog slut år 2006 har Sida (och DFID) p.g.a. att riskerna bedömts som stora stött programmet med årsvisa beslut. Det handlar framför allt om att regeringens avsikter och prioriteringar vad gäller decentraliseringsreformen har varit oklara. UNDP har dock ett avtal som gäller 2007 - 2009. Det övergripande målet med Sidas stöd är att bidra till en situation där fattiga människor har tillgång till fungerande institutioner på regional och lokal nivå. Sida har haft lead i sektorarbetsgruppen sedan år 2006.
SCB consultancy services	NIS	48000001	21 500 000	2/3/2006	The project's objective is to strengthen the capacity of the Royal Government of Cambodia to monitor the development and to formulate policies and strategies to combat poverty by providing relevant and easily accessible data and analyses, in particular trend data, of improved quality.
Totalt beslutat för Kambodja			112 500 000		

* Datum för beslut saknas. Det datum som anges är datumet för bedömningspromemorian

Bilaga 3 Analysschema

Bakgrundsfakta om insatsen

Datum för beslut:

Datum för bedömningspromemoria:

Ursprunglig avtalsperiod:

Ev. reviderat datum för projektslut:

Finansieras projektet även av andra givare? Om ja, vilka?

Mottagande organisation:

Ansvarigt departement:

Sidas andel av stödet (budget för avtalsperioden):

Total omfattning (budget för avtalsperioden):

Genomförande aktörer/contractors:

Finns det villkor för utbetalning? Om ja, vilka?

Vilka källor ingår i analysen?

Iakttagelser i relation till analysschemat

- 1 Är syftet med insatsen kopplat till kapacitetsutveckling (t.ex.: "målet är att stärka organisationen")?
- 2 Finns det öronmärkt stöd alternativt komponent som riktar sig specifikt till kapacitetsutveckling?
- 3 Gör Sida en bedömning av mottagande organisations nuvarande kapacitet?
- 4 Gör sida en bedömning av mottagande organisations finansiella/styr-
mässiga kapacitet?
- 5 Gör Sida en bedömning av mottagande organisations behov av stöd till
kapacitetsutveckling?
- 6 Gör Sida en koppling till bedömning av mottagarlandets institutionella
kapacitet på nationell nivå?

- 7 Diskuterar Sida den politiska viljan till kapacitetsutveckling inom det aktuella området?
- 8 Hänvisar Sida till särskilda verktyg de använt för att analysera kapacitet på de olika nivåerna?
- 9 Analyserar Sida andra givares insatser inom området?
- 10 Gör Sida en analys av vilka kapacitetsinsatser som ska prioriteras och hur finansieras av Sida, och har dessa adekvata motiveringar?
- 11 Gör Sida en motivering om insatsens betydelse i relation till budgetstöd/ sektorstöd?
- 12 Gör Sida en koppling till nationellt reformprogram och/eller kapacitets utvecklingspolicy?
- 13 Gör Sida en analys om hur lokalt ägarskap ska säkras i insatsen?
- 14 Kanaliseras Sidas stöd genom mottagarlandets egna system? Finns det ett resonemang kring varför/varför inte Sida använt sig av mottagarens egna finansiella och styrmässiga system (t.ex. vid budgetsstöd, core funding etc.)?
- 15 Finns det analys om relaterat stöd till demand side, "stakeholders", parlamentet?
- 16 Finns det analys om hur mottagarlandet/organisationen har bidragit till att utforma insatsen?
- 17 Motiverar Sida utformningen av insatsen?
- 18 Motiverar Sida valet av genomförande part?
- 19 Finns det en effektlogik för vad stödet till kapacitetsutveckling ska leda till? Har Sida värderat denna logik?
- 20 Gör Sida en analys mellan mottagarlandets identifierade behov och de åtgärder som föreslås?
- 21 Finns det dialogfrågor som explicit behandlar kapacitetsutveckling?
- 22 Har stödet en adekvat uppföljningsmekanism?
- 23 Har stödet en adekvat utvärderingsmekanism? Finns det ett resonemang kring hur kapacitetsutveckling ska följas upp i uppföljning och utvärdering?
- 24 Framgår det om resultat från tidigare utvärderingar påverkat utformningen av insatsen?
- 25 Anser Sida att uppsatta mål/resultat inom projektet är uppnådda (om beslutet är en fortsättning)?
- 26 Gör Sida en analys om varför resultat har uppnåtts eller ej (om det är en fortsättning)?

Bilaga 4. Definition av programansatser³¹⁶

En programansats är ett sätt att engagera sig i utvecklingssamarbete baserat på principen om samordnat stöd för ett lokalt ägt utvecklingsprogram, såsom en nationell strategi för fattigdomsbekämpning, ett sektorprogram, ett tematiskt program eller en organisations program. Biståndsgivare kan arbeta enligt en programansats på olika sätt och genom att använda en rad olika samarbetsformer³¹⁷. För att en insats ska kunna klassificeras som en programansats krävs att följande kriterier är uppfyllda:

- samarbetslandet eller organisationen utövar sitt ledarskap för programmet/projektet
- ett enda heltäckande program och budgetramverk används
- det finns en formaliserad process för givarsamordning och harmonisering av givarprocedurer för åtminstone två av följande system: i) rapportering, ii) budgetering, iii) finansiell styrning och iv) upphandling
- stödet använder åtminstone två av följande lokala system: i) lokala system/processer för programutformning, ii) system/processer för programgenomförande, iii) system för finansiell styrning och lokala system för uppföljning och utvärdering.

Programstöd

Generellt budgetstöd

Generellt budgetstöd är ett icke öronmärkt finansiellt stöd till ett lands statsbudget, i syfte att stödja genomförandet av ett nationellt utvecklingsprogram i form av en strategi för utveckling och fattigdomsbekämpning. Medlen överförs till samarbetslandets finansministerium, sammanförs med övriga budgetintäkter och hanteras i enlighet med samarbetslandets budgetprocess,

³¹⁶ Nedanstående text är hämtad från Sidas beslut avseende ny statistikklassificering, daterad 2008-11-04, ärende nr. 2007-002857. Texten överensstämmer med OECD/DAC:s definitioner.

³¹⁷ Begreppet samarbetsform beskriver fokus för, och utformning av, samarbetet mellan givaren och dess samarbetspart (mottagaren). Samarbetsformen inbegriper graden av styrning av samarbetet, liksom graden av användning av samarbetspartens system och strukturer.

budgetprocedurer och system för offentlig finansiell styrning. Utbetalningarna är beroende av att samarbetslandet har respekterat de överenskomna villkoren för utbetalning. Samarbetsformen regleras av särskilda riktlinjer för generellt budgetstöd för fattigdomsbekämpning.

Sektorprogramstöd

Ett finansiellt stöd till ett sektorprogram/programansats på sektornivå (Sector Wide Approach programme – SWAp). Stödet kan avse en hel sektor/policyområde eller del av sektor/del av policyområde. Ett sektorprogramstöd är en process där flera givare går in och ger samordnat finansiellt stöd till en sektorpolicy och sektorplan under samarbetslandets ledarskap. Sektorprogramstöd kan ta formen av

- a. ett sektorbudgetstöd eller
- b. ett sektorprogramstöd där givarmedlen kanaliseras genom en givargemensam pool.

Sektorbudgetstöd är ett finansiellt stöd till ett lands statsbudget i syfte att stödja genomförandet av ett lands policy och plan för en sektor, del av sektor eller policyområde. Vid sektorbudgetstöd är medlen del av samarbetslandets budgetprocess, och de hanteras i enlighet med samarbetslandets system och procedurer för offentlig finansiell styrning på motsvarande sätt som för generellt budgetstöd. Skillnaden är att vid sektorbudgetstöd fokuserar villkor, dialog och resultatuppföljning huvudsakligen på sektorspecifika frågor.

Ett sektorprogramstöd är en stödform som finansieras med samordnat stöd från flera givare till ett separat bankkonto, en så kallad "pool", och som hanteras gemensamt av givarna och/eller den mottagande parten. Kontot/poolen regleras av särskilda krav och procedurer t.ex. vad gäller utbetalning, uppföljning, rapportering och revision. Proceduren är gemensamma för samtliga givare i poolen. Pool-finansiering kännetecknas av gemensamma programdokument och en gemensam överenskommelse mellan samarbetsparten och givarna vad gäller finansieringsformen.

Skillnaden mellan Sektorbudgetstöd och Sektorprogramstöd med pool-finansiering är att vid sektorbudgetstöd används samarbetslandets system och procedurer för offentlig finansiell styrning, medan vid pool-finansiering används (i varierande utsträckning) speciella arrangemang överenskomna mellan samarbetslandet och givarna.

Stöd till specifikt program genom en organisation

Stöd till en organisation i syfte att stödja en specifik sektor, policyområde/ tematiskt område eller ett geografiskt område. Denna stödform kan antingen avse stöd där en organisation (oftast en internationell organisation) används som genomförandekanal (t.ex. stöd till en Multi Donor Trust Fund administrerad av Världsbanken), eller avse stöd till en del av en organisations egen verksamhet.

Bilaga 5 Riksrevisionens beställning av insatsdokumentation

Inför granskningen av insatsdokumentationen beställde Riksrevisionen följande dokumentation från Sida:

- Bedömningspromemoria (inklusive relevanta bilagor, t.ex. bedömningar från genomförandeaktörer eller andra givare)
- Beslut
- Avtal
- Eventuella lokala överenskommelser med andra givare
- Resultatrapporteringar och uppföljningar och eventuella andra bedömningar i
- Övrig resultatrapportering eller bedömningar i samband med beslut om utbetalning
- Eventuella utvärderingar
- Eventuella förlängningsbeslut (inkl. beslutsunderlag)
- Andra relevanta dokument som använts i bedömningen av insatsen, t.ex. Terms of Reference för eventuella konsulter, offert från genomförande konsult (om dessa inte är bilagor till bedömningspromemorian).

Bilaga 6 Referenslista för granskade insatser

Bolivia

- Sida Country Report 2007 Bolivia, Resultatrapport, maj 2008,
Decision on country plan for development cooperation with Bolivia 2008, 2008-01-08,
Country plan for Bolivia 2008 with outlook for 2009–2010, 2007-09-24,
Estudio sobre la situación de la corrupción, análisis, conclusiones y recomendaciones, nov 2007
Access to justice and social inclusion: the road to strengthening democracy in Bolivia,
2007-06-28, Organization of American States, Inter american commission on human
rights
Bolivia analisis economico integrado, mar 2008, Strategic advisors for government
reform och Sida
Estudio de políticas de lucha contra la corrupción en Bolivia, apr 2008
Bolivia environment policy brief: environmental sustainability, poverty and the National
Development Plan, jun 2007, Göteborgs Universitet
Evaluacion Finanzas Públicas (EFIP), Utvärdering, okt 2007
A few notes about the state on gender equality in Bolivia 2007, jan 2008, Uppsala Universitet
Informe latinobarómetro 2007, nov 2007, Latinobarometro
Outcome Assessment of Swedish Development Cooperation with Bolivia 2003–2006,
SPM Consultants
WB Country Social Analysis Resume, Landrapport
Parisdeklarationsenkäten, Uppföljningsenkät, Sida
Country team Bolivia, context analysis and strategic direction and priority, Sida
Decision on Sidas operational planning at department and team level 2009, Beslut
2009-01-30, Sida

Insatsdokumentation

- Support to the National Basin Management Plan, 63000147
Decision on Contribution 2007–2008, Beslut 2007-05-31, Sida
Assessment memo 2007–2008, 2007-05-31, Sida
Agreement 2007–2009, 2007-06-21, Sida – Ministry of Development Planning
Joint financial agreement 2008–2012, 2008-05-07
Projektkomiteeprotokoll, 2007-04-19

Education sector support, 63000084

Decision on contribution 2005–2010, 2005-07-05

Promemoria 2005–2009, 2005-06-29

Specific Agreement 2005–2009, 2005-07-28 Sida – MoF

Memorandum of Understanding, 2005-07-28, Ministry of Foreign Affairs and Worship,
MoF, MoE – Nederländerna, Sverige, Danmark

Support to FAMs Strategic Plan, 63000158

Decision on contribution 2008–2009, 2008-05-13, Sida

Assessment memo 2008–2009

Agreement 2008–2009, 2008-05-26, Sida – FAM

Acuerdo de Financiamiento conjunto entre los Gobiernos del Reino de Dinamarca, del
Reino de Suecia y del Reino de los Países Bajos para la federacion de Asociaciones
Municipales de Bolivia (FAM)

Ajuste Plan Estratégico 2007–2009 (Justerad strategisk plan), jan 2008, FAM

UNICEFs multidonor programme on rural water supply, sanitation and hygiene 63000104

Decision on Contribution 2006–2010, 2006-10-20

Assessment memo 2006–2009, 2006-10-18

Agreement 2006–2010, 2006-11-01, Sida – UNICEF

Projektkomiteeprotokoll 2006–2010, 2006-08-30

Standard Ass. Plan – PUC

Decision on pending payments to ÅF, Beslut 2007-06-04

Decision to terminate the PUC agreement with CNC, Beslut 2007-03-13 samt 2007-04-17

Decision on addendum on a non-cost extension to agreement between Sida and CNC,
2006-12-15

Addendum No. 2 to agreement signed on may 16, 2003, 2006-12-19, Sida – CNC

Decision to allow payment to ÅF, Beslut 2006-10-23

Decision on addendum to agreement between Sida – CNC, Beslut 2006-04-12

First addendum to Agreement between Sida – CNC signed 16 may 2003, 2005-01-28 Sida – CNC

Decision on contribution, Beslut, 2002-07-04

Uppdragsbeställning vid avrop Sidas ramavtal 2002-07-04, Sida – Björn Mothander

Decision on contribution 2002–2004, Beslut 2002-07-04

Decision on contribution to consultancy services 2002, Beslut 2002-03-07

Promemoria gällande delprojekt införande av en baskontoplan, 2002-03-07

Beslut om delegering av dispositionsrätt avseende medel för konsultinsatser för beredning
och uppföljning 2001–2003, Beslut 2002-02-28

Konsultkontrakt för utarbetande av beslutsunderlag för sidas stöd till införandet av bas-kontoplan 2002-03-07–2002-04-15, mar 2002, Sida – Eurolatina AB

Agreement 2003–2006, 2003-05-16, Sida – CNC

Samtycke för förlängning av aktiviteter, 2007-03-13, Sida

Beslut om medel för konsultinsatser för beredning och uppföljning av insatser inom näringslivsprogrammet i Bolivia 2002, Beslut 2002-01-30, samt 2002-12-01

Atención a su nota citada en la referencia, 2007-03-13, PUC

Adenda a la descripción del proyecto, Sverige, CNC

Support to institutional strengthening of the National Institute for Land Reform (INRA)

Decision on contribution 2008, 2008-01-18

Assessment memo 2008, 2007-12-18

Decision on contribution 2007–2008, 2007-07-05

Assessment memo 2007–2008, 2007-06-29

Specific agreement 2008, 2008-01-18, Sida – Ministry of Development Planning

Arrangement on Delegated Cooperation between Denmark and Sweden 2007–2008, Sida – Danmark

Technical Assistance Fund for improving PFM systems

Decision on contribution 2005–2007, 2005-06-21

Assessment memo 2005–2007, 2005-05-18

Specific Agreement 2005–2007, 2005-06-21, Sida – MoF

Amendment to specific agreement, 2008-09-16, Sida – MoF,

Memorandum de entendimiento entre el gobierno de Bolivia y la Cooperación internacional MoU, 2005-06-17, Ministro de Hacienda (jordbruksministern)

Projektkomiteeprotokoll, 2005-05-19

Support to preparation of the “Program for institutional revolution”

Decision on contribution 2007–2008, 2007-09-04

Assessment memo 2007–2008

Specific Agreement, 2007-09-18, Sida – Ministry of Presidency

Decision on mandate to assess, decide on and enter into agreement in support for the preparatory project, 2007–2008, 2007-08-24

Initial assessment memo, 2007-08-14

Programa de revolución institucional (PRI) nota conceptual

Acuerdo de financiamiento entre el Gobierno del Reino de Dinamarca y el Gobierno de Bolivia para el programa de revolución institucional del ministerio de la presidencia, avtal mellan Danmark och Bolivia

Projektkomiteeprotokoll, 2007-08-29

Anti-corruption Program 63000097

Decision on contribution 2005–2009, Beslut 2005-04-19

Assessment memo, 2005-03-31

Specific Agreement 2005–2010, 2005-04-19, Sida – MoF

Tercer adendum al acuerdo de financiamiento conjunto entre los gobiernos de Reino de Los Países Bajos, reino de Dinamarca, Reino de Suecia, 2006-08-30, Avtal mellan Sverige, NL, Dk och Bolivia

Segundo adendum al acuerdo de financiamiento, 2006-04-17,

Projektkommitteprotokoll, 2005-03-29

Acuerdode Financiamiento conjunto entre los Gobiernos de Reino de los Países Bajos, Reino de Dinamarca, Reino de Suecia, 2005-04-19

FPS 63000148

Decision on Contribution 2007–2008, 2007-06-27

Decision on increased contribution 2007–2008, 2007-08-14

Decision on mandate to assess, decide on and enter into agreement in support of the project “attention, advisory services and strengthening of municipal government”, 2007-05-21

Assessment memo

Projektkommittéprotokoll 2007-05-14

Agreement 2007–2008, 2007-08-23, Sida – Ministry of Development and Planning, FPS Programa de Atención, Asesoramiento y fortalecimiento a gobiernos municipales 2007-08-01, FPS

Technical and financial support to the Bolivian National Statistics Institute (INE) 63000059/63000106

Decision on contribution 2005–2009, 2005-10-12

Assessment memo 2005–2009, 2005-09-21

Uppdragsbeställning avrop Sidas ramöverenskommelse med SCB, 2005-11-04

Terms of Reference agreement between Sida and SCB, 2005-11-03

Oversight of objectives of INEs Strategic Institutional Plan and its different sub-programmes

SWOT – analysis of INE (extracted from INEs Strategic Institutional Plan), August 2005

Agreement 2005–2009, 2005-12-09, Sida – INE

Letter of Intent for supporting the execution of the 2005–2009 PEI, 2005-11-29 Kanada, Storbritannien,

Memorandum of Understanding, 2005-12-09, Sverige, INE, MoF, Kanada,

Plan Estratégico Institucional 2005–2009, 2005-07-01, INE, Instituto nacional de Estadística

Projektkomiteeprotokoll, 2005-09-25

Support to Bolivian Human Rights Ombudsman 's Strategic Plan , 63000134

Decision on contribution 2007–2008, 2007-06-27

Assessment memo 2007–2011, 2007-05-14,

Specific Agreement for support to the strategic five-year plan for “El defensor del Pueblo” 2007–2011, 2007-06-27 ,Sida –Ministry of Development Planning

Joint Financial Agreement, 2007-02-08,

Ratification Joint Financial agreement, 2007-06-27, Sida-Ministry of Development Planning

Projektkommitteprotokoll, 2007-05-16

Kambodja

Sida Country Report 2007 Kambodja, 2008-06-01

Employment and Growth in Cambodia – An Integrated Economic Analysis, 2006-03-01

Results analysis 2002–2006

Insatsdokumentation

Support to Institutional Capacity Building of the National Institute of Statistics (NIS), 5110000

Decision on contribution 2009–2011, Beslut 2009-03-27

Assessment memo 2009–2011, 2009-03-27

Minutes from LPAC meeting regarding support to NIS through SCB, 2008-12-12

Specific agreement 2009–2011, 2009-04-01

Terms of Reference for Statistics Sweden (SCB) 2009–2011, 2009-03-30

Minutes from the Annual Review Meeting (ARM), 2007-03-16, 2008-03-17, 2009-03-13

Draft minutes TWG – PPR Core Group Meeting, 2006-10-02, 2007-10-17 samt 2008-01-21

End of Phase Evaluation of the Swedish support to Institutional Capacity Building of the National Institute of Statistics in Cambodia 2006–2008, Ramboll Management, September 2008

Terms of Reference for Statistics Sweden (SCB) 2006–2008, 2006-02-15

Annual Progress Report and Financial Report for 2006 and Work Plan for 2007, 2007-11-09

Assessment memo 2006–2008, 2006-01-16

Logical Framework and Budget, Beslutsbilaga 2006-02-03

Decision on contribution 2006–2008, 2006-02-03

Annual Progress Report and Financial Report 2007, 2008-03-10
Specific agreement, 2006-02-14 and Amendment 2008-09-03
Decision on additional contribution, 2008-06-12
Förslag om utökat stöd till statistiksamarbetet mellan SCB och NIS 2006–2008,
Promemoria daterad 2008-05-30
Institutional Capacity Building Inception Report, 2006-04-12, SCB
Semi-annual progress and financial report for January–June 2008, 2008-08-15, SCB
Institutional Capacity Building project Identification Mission 7–18 March 2005, SCB,
2005-03-01

**Expanded Basic Education Programme (EBEP) Phase II 2006–2010,
17240032**

Expanded Basic Education Programme (EBEP) Phase II 2006–2010, Projektplan, 2005-09-05
Decision on contribution 2006–2010, Beslut 2006-03-03
Agreement between Sweden and UNICEF 2006–2010, 2006-03-10
Agreement between Sweden and Cambodia (MoEYS) 2006–2010, 2006-04-26
Minutes of the Education Sector Working Group (ett antal möten under 2007 och 2008)
JTWG–Ed Meeting Report, 2007–09–20 samt 2008–08–21
JTWG–Ed Consolidated Response on Evaluation of Aid Effectiveness in Education Sector
in Cambodia,
Mid–Term Review Report EBEP II January 2006–September 2008, 2008-09-01
Mid-Term Review Report EBEP II Sida Advisory Team Mission to Cambodia from 14–24
October 2008, 2008-11-01
Assessment memo 2006–2010, 2006-01-20
Agreement between Sweden and UNICEF 2006–2010 (inkl. bilagor SWAP-related
indicators on Aid Effectiveness), 2006-03-10
National Financial Management Capacity Assessment – Edu Sector Fast Track Initiative,
2008-02-01

Public Financial Management Reform Program, 4810000

Public Financial Management Reform Program, 2004-10-27
Trust Fond Agreement World Bank and Sida, 2008-04-01
Decision on contribution 2006–2011, 2008-02-21
Draft specific agreement between Sweden and Cambodia (MoF) 2008–2011
Assessment memo 2008–2011, 2008-02-21
Åtgärder i bpm med anledning av projektkommittéprotokoll 2005-09-01
Projektkommittéprotokoll, 2005-09-01
Final Report from participation in the Cambodia Public Finance Management Multidonor
Trust Fund Appraisal, 2005-05-31

Terms of Reference for participation of a Sida consultant in the Cambodia Public Finance Management Multi-Donor Trust Fund Appraisal, 2005-02-16

Comments on the implementation of the Joint Public Financial Management Preparation Mission in Cambodia, February–March 2005, 2005-05-31

Draft Working Paper Public Administration Reforms in Cambodia, 2005-05-31

Support Democratic Development through Decentralization and Deconcentration (PSDD) 4810008

PSDD First Semester 2008 Progress Report, 2008-07-01

Mid-Term Review PSDD, 2008-08-01

Use of funds for direct investment under Seila (2002–2006) and NCDD (2007), 2008-08-01

PSDD Annual Work plan and Budget 2008, 2008-01-01 och 2009, 2009-01-01

PSDD 2007 Annual Report, 2008-01-01

Projektkommittéprotokoll (inledande beredning), 2007-01-11

Amendment to administrative agreement UNDP – Sida, 2008-03-05

PSDD 2008, 2008-04-07

Decision on contribution 2008, 2008-04-07

Amendment to specific agreement UNDP – Sida, 2008-05-13

PSDD Appraisal, 2006-11-01

UNDP Mid Year Progress Report 2007–2009, 2007-08-04

Moçambique

Sida Country Report Mozambique 2007, jun 2008

Donor cooperation strategy with Mozambique, dec 2006, KPMG

Country team Mozambique – context analysis for strategic direction and priority 2009-01-20

PARPA II

Decision to approve operational plan and context analysis, 2009-01-30

Outcome assessment cooperation strategy 2002–2006

Staff report for the third review under the policy support instrument, 2008-12-23, IMF

Provision of technical assistance personnel in Mozambique. Between doing the work and hands off approach. Case study for the Study on Promising Approach to Technical Assistance, ECDPM, May 2007

Working groups (WG) in Mozambique – List of chairs, active and passive participants (as “wished” by HOCs), 2008-12-15

Working document on sectors of concentration and participation of donors in working groups (informal survey in 11 and 12//2008), 2008-12-15

Working document on donors strategies in Mozambique at a glance (informal survey in 11 and 12/2008), 2008-12-15

Decision for Sida's operational planning at department and team level 2009, 2009-01-30

The Swedish Embassy's support to Mozambican Civil Society Organisations 2008–2012, Guidelines, Strategic Directions, The Swedish Embassy's Support to Mozambican CSO, incl annexes 2008-10-30

Minutes regarding in-depth assessment and bilateral agreement 2009–2010, 2008-04-08

Anti-corruption Strategy 2006–2010, 2006-04-11, Mozambique

Support to the implementation of SISTAFE phase II, 23000246

Decision on contribution 2006–2008, 2006-07-11

EPAC Full assessment: support to implementation of the SISTAFE reform, phase II 2006–2009,

Assessment memo SISTAFE reform, phase II 2006–2009, 2006-07-10

Memorandum of Understanding on Common Fund on support to SISTAFE program 2006–2009, jun 2006,

UTRAFE Action Plan and Budget 2006–2009, 2006-07-26

Agreement between Sweden and Mozambique 2006–2008, 2006-11-17, Sida – MoF

SISTAFE Baseline Study, Konsultrapport 2006-10-01, MAPSEC

Follow-up mission on progress on public financial management reforms, 2008-01-01, IMF

Support to capacity development in the Ministry of Planning and Development through the National Directorate for Studies and Policy Analysis (DNEAP), 23000245

Decision on contribution 2006–2009, 2006-07-11

EPAC regarding support over the period 2006–2009, 2006-06-30,

Assessment memo 2006–2009, 2006-07-10

Budget 2006–2009

Specific Agreement between Sweden and Mozambique 2006–2009, 2006-10-13, Sida – MPD

Institutional Development of the National Directorate of Studies and Policy Analysis (DNEAP), Ernests Aryeetey, Dag Aarnes, program review, mars 2008.

Swedish Support on Capacity Development of the General Inspectorate of Finance, IGF 2006–2008, 23000198

ESV Plan of Operation, 2006-05-01, ESV

Decision on contribution 2006–2008, 2006-07-07, Sida

Assessment memo continued (3rd Phase Programme) 2006–2008, 2006-04-22

Specific agreement between Mozambique and Sweden 2006–2008

Evaluation of the Institutional Development Cooperation project with the Inspectorate -General of the Ministry of Finance in Mozambique, 2008-11-01, MAPSEC

Evaluation of the Institutional Development Cooperation project with Inspectorate-General of the Ministry Finance in Mozambique, jun 2006, MAPSEC

Minutes for PLACOR 2009–2011, IGF, and Strategic plan 2007–2011, 2008-03-06

Three-donor Programme to strengthen the institutional capacity of the national statistics institute of Mozambique (INE) 2003–2007, 23000129

Decision on contribution, 2003-06-06

Assessment memo 2003–2007, 2003-05-27

Project Description, Scandinavian Assistance to Strengthen the Institutional Capacity of the National Statistical Institute (INE) 2003–2007, maj 2003, INE

Agreement on donor cooperation for the monitoring of the co-financed project 2003–2007, 2003-06-27, Sida, Danida, NORAD, MINEC

Intern desk appraisal af Skandinavisk støtte til INE og til organisationens provins-afdelinger i perioden 2003–2007

Specific Agreement between Sweden and Mozambique 2003–2005, 2003-08-07

Debt strategy and development financing analysis, 23000253

Decision on contribution 2007–2008, 2007-05-22

Assessment memo 2007–2008, 2007-02-05

Specific Agreement between Mozambique and Sweden 2007–2009

Strategic Analysis and Knowledge Support (Moz-SAKSS) 23000260

Agreement between Sida and IFPRI on support to capacity strengthening through strategic analysis and knowledge support for agricultural development (Moz-SAKSS) 2008–2011, Sida – IFPRI

Decision on contribution 2008–2011, Sida

Specific Agreement between Sweden and Mozambique 2008–2012, Sida – MINEC

Initial assessment memo 2008–2011, BPM, 2007-05-01

Assessment memo 2008–2011, 2008-10-04, Sida

Scope of Work and Budget, Projektplan, IWMI, ICRISAT, IFPRI

Agreement between Sida and IWMI for Support to SAKSS 2007–2008, 2007-03-29 incl. Amend 1 and 2

Decision on contribution 2007–2008, 2007-03-12

Assessment memo 2007–2008, 2007-03-12

Minutes regarding ProAgri phase II 2009–2011, initial assessment of SAKSS, 2008-04-03

Concept Note Strategic Analysis and Knowledge Support in the Agricultural Sector, 2007-01-17

Meeting with the Swedish Embassy (Quarterly meeting), 2007-11-30

Strategic Analysis and Knowledge Support in the Agriculture sector in Mozambique, Quarterly progress report, 2008-04-09

Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System for Southern Africa, Progress Report January 2007–August 2007, 2007-09-20, ReSAKSS-SA

Support to the national programme for Agricultural Development – Proagri phase II, 23000287

Assessment memo 2009–2011, 2008-05-30

Specific Agreement between Sweden and Mozambique 2009–2010, Sida – MoF

Decision on Contribution 2009–2011, 2008-06-25, Sida

Minutes regarding support to ProAgri phase II, 2007-04-16

Protokoll från projektkommittén angående stöd till ProAgri phase II 2009–2011, 2008-05-20

Minutes regarding continued support to ProAgri phase II and initial assessment – contributing to capacity strengthening of MINAG through Strategic Analysis and Knowledge support in the Agricultural sector in Mozambique, 2008-04-03

Aide Memoire, 2008-03-18

Aide Memoire - reunião Técnica do ProAgri, 14–15 de Marco de 2007

Comentarios de avaliaco, 2007-02-09

Comments from Partners on Strategy, 2007-07-03, Sida

Joint Review Agriculture, 2008-03-28

Annual Joint Review – March 2007, 2007-03-01

Meeting Notes MINAG Hon Minister and the former and the new PPG Troika, 2008-01-29

Notes from meeting the Minister of Agriculture and Development Partners, 2007-06-14, Sida

Retreat on Strengthening PPG Common Vision and developing a road map, from ProaAgris Partners group meeting 4–5 march 2007

Public sector reform programme (UTRESP) 23000182

Specific agreement between Sweden and Mozambique 2006

Specific agreement between Mozambique and Sweden phase II (2007–2008)

Decision on contribution 2006 and for 2007–2008

Memorandum of understanding between Mozambique and Development partners on Common Fund and Common Dialogue Arrangement 2006–2011, 2007-04-17

Assessment memo 2007–2008, 2007-10-08

Assessment memo, 2006-05-08

The public sector reform program – phase II (2006–2011), National Authority for Public Service

Minutes of PSR WG, 2008-05-19, och 2008-10-07, och 2008-11-06, Danmark

Minutes regarding assessment memorandum on public sector reform 2007–2008, 2007-09-20

Balance Report on the 2007 Public Sector Reform Implementation, 2008-03-18, Mozambique

Matriz de avaliacao da reforma do sector publicio 2006–2008

Niassa, 23000008

- Beslut AFRA 238/99 för insats 23000008 daterad 1999-10-22
- Beslut om insatsstöd till beredning, inklusive pilotfas, 2000–2001, 1999-10-22, Sida
- Assessment memo Beredningsplan, 1999-10-27, Sida
- Assessment memo stöd till provinsen Niassa 1999–2000, 1999-04-14, Sida
- Projektkommittéprotokoll, 1999-04-23
- Projektdirektiv Niassaprogrammet, 1999-10-11,
- Assessment memo 2006, 2006-03-20, Sida
- Minutes regarding assessment memorandum civil society support programme in Niassa, phase II 2007–2010, 2007-07-16,
- Minutes regarding support to public administration 2006, Niassa Province, 2006-05-12, Sida
- Minutes regarding public sector support 2009–2012: design of a capacity programme, support to elaborate a guiding document to support to Niassa province, 2008-03-28, Sida
- Debriefing report Advisory services to Proania and GED Niassa 2004–2008, Konsultrapport daterad 2009-01-27, Hans Askenbom
- Draft Guiding document for Swedish support to Citizens living in situations of poverty in the Niassa Province, 2009-02-12, Sida
- Draft assessment memo support to public administration Niassa 2009, 2009-02-08, Sida
- Undertakings with regard to the Programme Office in Lichinga, Swedish Embassy-Government of Niassa
- The civil society support programme in Niassa-phase II 2007–2010, Kooperation utan Gränser
- Minutes regarding elaborating on a guiding document on support to Niassa Province 2009–2012, design of a capacity development programme, Minutes, 2008-03-19, Sida
- National Governance and Local Chieftaincy; a multilevel Power Assessment of Mozambique from Niassa's Perspective, Åkesson och Nilsson, Sida 2006.
- Promoting Sustainable Poverty Reductions at Local Level, some options for cooperation between Mozambique and Sweden in Niassa or Cabo Delegado, a prefeasibility study carried out by a joint Mozambican–Swedish team, April 28–May 30, 1997.

Swedish support to Mozambique Tribunal Administrativo Corporate Plan, PLACOR 23000262

- Evaluation of the Pro-Audit project in the administrative tribunal, aug 2006, MAPSEC
- Final assessment memo third phase programme 2007–2008, 2007-06-25
- Decision on contribution 2007–2008, 2007-07-06
- Specific Agreement Sweden and Mozambique 2007–2008
- Minutes regarding PLACOR (2009–2011) and IGF (2007–2011), 2008-03-06,

Rwanda

- Sida Country Report 2007, jul 2008, Sida
- Country team for Rwanda and Burundi, Operational plan
- Communication Situation Analysis 2009–2013, 2009-03-16
- Communication Action Plan 2009, 2009-03-16
- Donor Performance Assessment Matrix, Ministry of Finance and Economic Planning, 2008-02-21
- Sida Country Plan Rwanda 2008
- Rwanda Donor Performance Assessment framework, 2009-03-23, devpartners.gov.rw
- Ändring av uppdrag att utarbeta förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet i Rwanda, Regeringsbeslut 2009-05-07, UD
- Country economic report, Growth and Poverty in Rwanda: Evaluating the EDPRS 2008–2012, Joint Donor Statement of Intent towards the implementation of the Paris declaration and Rwanda's Aid Policy, 2006-11-23
- Analysis of Economic Policy (background paper to a new Swedish cooperation strategy for Rwanda and for preparation for a new two year agreement on general budget support), 2008-04-10
- Economic Development and Poverty reduction strategy 2008–2012, 2007-09-01, Republic of Rwanda
- Government of Rwanda PFM reform Strategy 2008–2012, PFM reform strategy, 2008-06-01, Republic of Rwanda (Ministry of Finance and Economic Planning)
- Rwanda: Joint Donor Assessment report, 2008-09-12
- Country Strategy for Rwanda 2004–2008 – considerations for the future, Mid-term Review, 2006-05-30,
- National Science, technology and innovation policy, 2005-07-07, Republic of Rwanda
- Outcome Assessment Annex 1, Progress against Rwanda Vision 2020 Targets by MDG
- Outcome Assessment of implementation of the Swedish cooperation strategy for Rwanda 2004–2008,
- PFM Analysis (background paper to a new Swedish cooperation strategy for Rwanda and for preparation for a new two year agreement on general budget support), 2008-04-10
- Samarbetsstrategiförslag, 2008-10-30, Sida
- Rwanda Aid Policy, 2006-07-26, Republic of Rwanda
- Rwanda Vision 2020, 2000-07-01, Ministry of Finance and Economic Planning
- Rwanda Power Analysis, 2008-10-01, Sida
- Decision regarding country plan for cooperation with Rwanda 2008, 2007-12-20, Sida
- Country Plan 2008–2010, Country Programme Financial Planning Matrix, 2007-12-31, Sida
- Appendix 1.4 Implementation of the Paris declaration and internal efficiency
- Communication Strategy 2009, Country team for Rwanda and Burundi – Action Plan 2009, 2009-01-13

Country team for Rwanda and Burundi - Context analysis for strategic direction and Priority, Sida

Decision regarding Sida operational at department and team level 2009, 2009-03-Country Team for Rwanda and Burundi, Communications Situation Analysis, 2009-03-16,

Support to institutional cooperation between the Swedish National Police Board, the Rwanda National Police and the South African Police, 72600593

System-based audit of the Swedish National Police Board (SNPB), Waern, Segergren, Svensson, Final report, 2008-02-14.

Decision on contribution 2005–2007, 2005-06-03 and Decision on contribution 2008–2009, 2008-09-25,

In-depth assessment memo 2005–2007, 2005-05-29,

Terms of Reference for the Swedish National Police Board 2005–2007

Assessment memo 2008–2009, 2008-06-1

Decision on delegation to DESO/DESA in support to the Rwanda National Police (RNP) 2008–2009 financed through the Swedish National Police Board, 2008-09-09 Budget for year 4 in Programme for democratic policing in Rwanda. Bridging period 2008-06-01–2009-06-30

Uppdragsbeställning, avrop Sidas ramöverenskommelse med RPS, 2008-09-30

Program for democratic Policing, midterm review, 2008-02-09

Programme for democratic Policing, long-term development cooperation between Rwanda National Police Board, South African Police Service and Swedish National Police Board, Project year 4 (1 June 2008–30 June 2009), 2008-04-25

Sida External Evaluation of the Tripartite programme for Democratic Policing between the RNP, RPS, SAPS, 2009-05-19

Support to the 2008–2011 Strategic Plan of the National Elections Commission (NEC) 34100005

Assessment memo 2008–2011, 2008-07-10, Sida

Specific agreement 2008–2011 avtal mellan Sida och NEC

Basketfund arrangement 2008–2011, 2008-04-18

Institutional Support to Rwandan Association of Local Authorities – RALGA, 72600714

Decision on Contribution 2006–2009, 2006-03-10

Assessment memo 2006–2009, 2006-03-07

Agreement between Sida and RALGA 2006–2009, 2006-03-15

Agreement between Sida and RALGA 2007–2009, 2007-12-07

Ralga Annual Report 2006, 2007-06-01, Rwandenes Association of Local Government Authorities

Initial Assessment of support to RALGA, 2005-12-20

Evaluation of the Rwandenes Association of Local Government Authorities Strategic Plan 2006–2009

Institutional Analysis RALGA, Sida support to Rwandas decentralisation programme
RALGA Strategic Plan 2006–2009

Institutional Capacity Development of RITA, Rwanda Information Technology Authority 71700016

Decision on contribution 2007–2009, 2007-02-14
Assessment memo 2007–2009, 2006-11-10
The approved budget 2007–2009
Minutes 2006-09-08, Sida
Support to Rwanda Information Technology Authority, Audit report ,january 2003–30 june 2006
Decision on contribution, 2008-06-19
Initial assessment, 2006-09-01, Sida
Logical Framework Analysis 2006–2009
Sida Support to Rwanda Information Technology Authority 2006–2009, Projektförslag
Project completion report for Sida finance project to Rwanda Information Technology Authority 2003–2006, 2006-08-01, RITA
Sida support to RITA, Project Implementation Plan 2006–2009, RITA
Specific Agreement between the government of Sweden and the government of Rwanda on support to the ICT Sector Development, Ministry of Finance and Economic Planning – Sida

Implementation of the strategic plan, Office of the Auditor General 2008–2010, 3410000

Assessment memo phase III 2008–2010, 2008-01-04
Decision on contribution phase III 2008–2010, 2008-03-19
Amendment, non-cost extension 2007-04-30–2007-12-31, 2007-05-15
Amendment (2), additional funds 2006-12-31–2007-07-31, 2006-08-23
OAG–SNAO–NCA Cooperation project Third phase (2007–2009), SNAO–OAG–NCA
Specific agreement phase III 2007–2009, 2008-05-09, Sida–OAG
Strategic plan 2006–2009, 2006-06-01, OAG
Letter for closing of first phase , 2005-07-25, Sida

Zambia

Country Report 2007, apr 2008
Country Plan 2008, 2003-09-04
Decision regarding country plan for 2008, with an outlook for 2009–2010, 2007-12-20
Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007–2010, 2007-04-01
Parisagendan med svensk flagga, Telemeddelande 2009-02-09
Code of conduct on capacity development, mar 2008

Decision regarding Sida's operational planning at department and team level 2009, 2009-01-30

Country Team Zambia 2009–2011, Context analysis for strategic direction and priority Monitoring Framework for the Swedish Cooperation Strategy with Zambia 2007–2001, 2007-09-28

Memorandum of Understanding Co-ordination and Harmonization of GRZ/Donor Practices for Aid Effectiveness in Zambia, 2004-04-01

Mapping of Zambian CSO in the sectors of agriculture, energy, health and budget execution, 2008-04-01

Country Programme Activity planning schedule 2008

Country Programme Financial Planning Matrix 2008–2010, 2007-09-12

Final Outcome Assessment of the implementation of the Swedish Country Strategy with Zambia 2003–2007, 2007-04-25

Request for a three year arrangement under poverty and Growth Facility, 2008-06-01

Effective technical cooperation for capacity development, Zambia country case study, 2008

Zambia Public Financial Management Performance Report and Performance Indicators 2008, assessment and update report, 2008-06-01

Zambia Poverty Reduction Strategy Papers, 2007-08-01

Insatsdokumentation

Revision of Legislation related to spatial planning 2006–2008, 26000003

Decision on contribution 2006–2008, 2006-03-28

Assessment memo 2006–2008, 2006-03-24

Specific Agreement 2006–2009

Institutional Development for the Energy Regulation Board, ERB, 26000001

Supplementary decision on contribution 2005–2007, 2005-05-19

Assessment memo 2005–2007, 2005-05-06

Draft Amendment and extension of the specific agreement (2003-01-27)

DRAFT Trust Fund administration agreement, 2005-05-17

Letter Agreement, 2005-05-12

Administration Agreement, 2006-02-15 and amendment, 2007-07-09

National HIV/AIDS/STI/TB Council, 26000010

Decision on contribution, 2007-10-11

Assessment memo 2007–2009, 2007-08-01

Minutes regarding support to NAC, 2007-10-03

Agreement 2007–2009

Joint Financing Agreement 2007–2009

NAC Consolidated budget 2007
Semi-annual rapport January 2008–june 2008, 2008-08-30
NAC Annual Work plan and Budget 2008,
Implementation Review 2008 including annexes 1–4
NAC Summary Action Plan 2007–2009, 2007-02-21
Third draft, Midterm review of the National Aids Strategic Framework
2006–2010, 2008-11-17
Summary of Activities in NAC Strategic Plan per NAC-S Directorate
Review of the JFA for the Zambian NAC, 2006-10-01

Building capacity for urban development and effective land tenure management in Lusaka (Capacity Building LCC), 26000004

Decision on contribution 2006–2009, 2006-06-14
Bedömningspromemoria 2006–2009, 2006-05-23
Minutes from EPAC Meeting 2005-12-15
Specific agreement 2006–2010, 2006-07-12
Final Project Document, mar 2006
Capacity Building needs assessment and plan Component D, apr 2008
The Seed Fund subcomponent, apr 2008
Progress report 2, apr 2008

Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Reform 2005–2009, 26003301

Decision on contribution 2005–2009, 2005-06-27
Bedömningspromemoria 2005–2009, 2005-06-25
Specific Agreement on sector programme support in public finance management 2005–2009 including amendment 2008-08-11 and 2008-09-22
Guidelines for capacity building under PEMFA funds, Amendment to contract for short-term consultant services for annual evaluation 2005 of the PEMFA Schedule of prices Zambia Annual Evaluation of PEMFA 2005: Mokoro ltd Budget/Mary Betley
Contract for Short-term consulting services in the annual 2005 PEMFA program
Comments on the PEMFA Programme Evaluation from the cooperating partners
Public Financial Management Performance Report and Performance Indicators, 2005-10-25
Annual Evaluation of PEMFA visit report
Comments from the PEFA Secretariat on the Draft PFM Performance Report and Performance Indicators Report, October 2005, 2005-11-03
Public Financial Management Performance Report and Performance Indicators, dec 2005
Report on the Appraisal of the Zambia PEMFA Reform Programme, 2004-08-01

Public Expenditure Management and Financial Accountability Review, 2003-11-01

Zambia Public Expenditure Management and Financial Accountability Review, Country Procurement Assessment Review, 2003-11-01

Public Expenditure Management Country Assessment and Action Plan OECD/DAC JV, For Procurement Country Pilot Programme Zambia, Assessment of Public Procurement system, 2007-08-01

Assessment of Procurement system benchmarking, compliance and performance tool Report on OECD/DAC for Procurement Pilot Country Programme, 2006-06-01

Methodology for Assessment of National Procurement systems, 2006-07-17

Joint Procurement Policy, 2004-11-01

Implementing the Joint Procurement Policy and Promoting the Use of Reliable country Procurement Systems: A guide for Programme Directors, Managers and Officers, 2005-11-19

Monitoring and Evaluation Framework PEMFA Programme, 2005-07-01

PEFA indicators, Public Financial Management and Performance Measurement Framework, 2005-06-01

Decision on amendments to Memorandum of understanding and bilateral agreement for the PEMFA Program in Zambia 2005–2009, 2008-07-31

Memorandum of Understanding for PEMFA Programme, 2004-12-08

Financial Management Guidelines

Midterm Review of the PEMFA Programme, 2007-11-07

Minutes from PEMFA Mid-term Review Minutes, 2007-09-27

Recommendations PEMFA Mid term Review, 2007-10-28

CPs position on Strategic follow up of the PEMFA Mid term review, 2007-11-23 PAF for 2007 and 2008

Cooperating partners comments on draft 2008 PEFA report

Public Financial Management Performance Report and Performance Indicators, 2008-06-01

Development of Guidelines for Application of the PEFA Performance Measurement Framework at Sub National Government Level, 2008-01-01

PEMFA Programme, Report to the PSRP Steering Committee, 2009-02-01

PEMFA programme, Annual Progress Report, 2006-03-01, 2007-01-01, 2008-02-01

PEMFA Program, Training Needs Assessment Report of PEMFA Components, 2006-11-01

PFM Performance Report and Performance Indicators, 2008 Assessment and update report, 2008-12-01

Public Service Management in Zambia, 26003306

Decision on contribution 2006–2009, 2006-06-21

Memo 2006–2009, Bedömningspromemoria, 2006-06-16

Specific Agreement between Sweden and Zambia on programme support to the public service management component 2006–2009

Public service management Programme memorandum 2006–2010, maj2006
 Minutes regarding Public service management program 2006–2009, 2006-06-16
 Public service management component public service reform programme, 2005-03-01
 Government strategy for the priority areas of the public service reform programme 2004–2008,
 Public Service Management component, 2005-08-01
 Project Appraisal document on a proposed credit, 2005-11-25
 Draft Financial Management Guidelines for PSM component, 2005-10-01
 Org. structure of the project management unit of the public service management comp, 2005-10-01
 Procurement guidelines for PSM component, 2005-10-01
 Service delivery improvement fund, 2006-02-01
 Memorandum of understanding, 2005-11-01
 Decision on contribution 2006–2009, 2006-06-21
 Decision on initial preparation and decision to enter into an in-depth preparation of support to the public service management component of the public sector reform program
 PSM annual component report 2006, 2007-04-01
 2007 Annual report of the public service management component, 2008-03-28
 Cooperbelt councils retrenchment 2007
 PSM Project Guide
 Report on the water sector retrenchment verification exercise for former council workers on the cooperbelt province, 2007-11-14
 Management Guidelines Public Service Management Component, 2005-10-01
 Government strategy for the priority areas of the public service reform programme for the period 2004–2008, 2004-04-01

Agriculture Support Programme (ASP) and Policy Support, 26001010/26001012

Decision on contribution 2003–2007, 2002-06-27
 Protokoll, Agriculture support programme in Zambia 2003–2007, 2002-06-04
 Assessment memo 2003–2007, 2002-06-19
 Specific Agreement 2003–2005, 2002-07-26 Amendments 2002-07-26, 2005-12-28, 2007-09-13
 Agreement on delegated partnership between Norway and Sweden on agriculture sector support 2006–2007, 2006-06-29
 Decision on support to agricultural policy and monitoring project 2005, 2005-06-07
 Decision on continued support to Agricultural policy and monitoring project 2006–2007, 2006-06-06
 Assessment memo support to agricultural policy and monitoring project 2005–2007, 2005-06-07

Decision on extension of the specific agreement on agriculture sector support, 2007-06-19
Progress report Agricultural Policy and Monitoring Project, 2008-01-23
Terms of Reference, Participatory review of Ministry of Agriculture 's performance in as suming its leadership role in promoting agriculture as the engine of growth and poverty alleviation
Assistance to Development of an Agriculture Programme, Zambia 2009–2012, Support Programme for Farming as a Business for Small Scale Farmers, 2008-12-01
Maps and Profiles of donor funded projects and Organizations in the Agricultural Sector in Zambia, 2008-03-01

Zambia Health Sector 2006–2011, 26003047

Decision on contribution 2006–2011
Assessment Memorandum 2006–2011
Specific Agreement on support to the health sector 2006–2011 incl amendment
Arrangement on delegated cooperation between Sweden and the Netherlands Minister for Development Cooperation regarding support to the national health strategic plan 2006–2011
Decision to respond to the human resource crisis in health sector, 2005-12-09
Memo for support to address the human resource crisis in the health sector in Zambia 2005, 2005-12-02
Draft minutes regarding support to the human resource crisis in the health sector, 2005-12-06
Agreement between Sida and UNZA on support to capacity building in health economics and health policy development 2007–2010
Call-off order from Sida Framework Agreement, 2008-09-12
Contract on Long term Services
Decision regarding procurement of 6 long-term technical advisors
Decision on support to health economics at UNZA
Standard tender dossier, Procurement of Consultant Services, 2003-01-01
Framework Agreement for Procurement Services
Terms of Reference, support to the Swedish embassy in Lusaka evaluation the tenders for long-term technical assistance, 2008-09-10
Semi Annual Assessment of the Performance of the Health Sector, 2007-05-18, 2007-11-19, 2008-05-29 and 2008-11-18
Mid-term review of the Zambia National health strategic plan NHSP IV 2006–2010, 2008-11-16
Memorandum of Understanding

Private sector development Reform Programme, 26003300

Decision on contribution 2006–2008, 2006-04-11
Memo 2006–2008, 2006-02-15

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsyn och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?

- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskol lärarens bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisionens årliga rapport
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet – Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall – mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket – regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering.

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov – Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har Försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisionens årliga rapport
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se