

Bistånd genom
internationella organisationer
UD:s hantering av det multilaterala
utvecklingsarbetet

RIR 2014:24



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

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978 91 7086 359 2

RIR 2014:24

FOTO: JONAS EKSTRÖMER

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2014

RiR 2014:24

Bistånd genom internationella organisationer

UD:s hantering av det multilaterala
utvecklingsarbetet





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-11-13

DNR: 31-2013-1020

RIR 2014:24

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

Bistånd genom internationella organisationer

UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

Riksrevisionen har granskat Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Utrikesdepartementet.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Maria Pereswetoff-Morath* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Anna Hansson*, revisionsledare *Númi Östlund* och revisor *Helena Karlsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Maria Pereswetoff-Morath

För kännedom:

Regeringen, Utrikesdepartementet



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Introduktion	15
1.1 Bakgrund och motiv	15
1.2 Syfte och frågeställningar	16
1.3 Utgångspunkter för granskningen	16
1.4 Avgränsningar	19
1.5 Genomförande	20
1.6 Disposition	20
2 Det svenska utvecklingssamarbetet	21
2.1 En betydande del av svenskt bistånd förmedlas genom multilaterala organisationer	21
2.2 Multilateralt bistånd – en internationell utblick	25
2.3 Regeringens styrning av det multilaterala utvecklingssamarbetet	26
2.4 Utrikesdepartementet handlägger det multilaterala utvecklingssamarbetet	29
3 Beslutsprocess för kärnstöden	31
3.1 Långtgående delegering	31
3.2 Årliga kärnstöd till multilaterala organisationer	32
3.3 Påfyllnad av utvecklingsfonder och kapitalökningar till utvecklingsbanker	35
3.4 Sida betalar ut beslutade kärnstöd	39
3.5 Sammanfattande iakttagelser	40
4 Riksrevisionens genomgång av beslut om kärnstöd	43
4.1 Riksrevisionens utgångspunkter	44
4.2 Bakgrund och motiv till beslut	45
4.3 Förväntade resultat	47
4.4 Resultatuppföljning kopplad till kärnstöden	49
4.5 Utrikesdepartementets riktlinjer och mallar	53
4.6 Sammanfattande iakttagelser	57
5 Utrikesdepartementets löpande handläggning av multilaterala organisationer	59
5.1 Styrelse- och påverkansarbete är en central del av arbetet med organisationerna	59
5.2 Samlad uppföljning och resultatredovisning saknas	64
5.3 Ärendehantering och arkivering	68
5.4 Sammanfattande iakttagelser	71

forts.

6	Regeringens redovisning till riksdagen	73
6.1	Olika former av redovisning till riksdagen	73
6.2	Genomförandet av multistrategin redovisas i liten utsträckning	74
6.3	Resultatet av det multilaterala utvecklingssamarbetet är svårt att utläsa	74
6.4	Medelstildelning rapporteras inte systematiskt	75
6.5	Redovisningen av Sveriges styrelse- och påverkansarbete har förbättrats	80
6.6	Sammanfattande iakttagelser	80
7	Slutsatser och rekommendationer	83
7.1	Riksrevisionens sammanfattande bedömning	83
7.2	Insynen i Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete är begränsad	84
7.3	Det saknas en samlad resultatuppföljning	86
7.4	Inslag av ineffektiv och onödig administration	87
7.5	Riksdagen får inte tillräcklig information om Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete	88
7.6	Riksrevisionens rekommendationer	90
	Bilagor	
Bilaga 1	Riksrevisionens granskning av beslut	93

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Granskningens bakgrund

En stor del av Sveriges bistånd förmedlas genom internationella organisationer som FN, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och globala fonder. Sverige förmedlar årligen drygt tio miljarder kronor i kärnstöd till multilaterala organisationer. Regeringskansliet handlägger den här delen av utvecklingssamarbetet medan Sida ansvarar för att betala ut pengarna till organisationerna. Majoriteten av det multilaterala utvecklingssamarbetet utgörs av så kallade *icke öronmärkta* bidrag, vilka fördelas i form av *kärnstöd*. Kärnstöd innebär att pengarna går till organisationens centrala budget och kärnverksamhet och att organisationerna själva avgör hur dessa pengar ska användas. Det går därmed inte att specifikt följa hur svenska medel används i organisationerna. Det rör sig ofta om långa åtaganden som omfattar mycket pengar. Sammantaget ställer detta stora krav på insyn och öppenhet i regeringens och Regeringskansliets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionens *syfte* är att granska om regeringen har skapat förutsättningar för ett effektivt och resultatriktat svenskt engagemang i det multilaterala utvecklingssamarbetet, med god hushållning av statens medel.

Riksrevisionens granskning omfattar regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet och avser perioden 2010–2013. Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier. Riksrevisionen har granskat de fem största kärnstöden närmare; tillsammans utgör dessa cirka hälften av Sveriges totala kärnstöd till multilaterala organisationer. Granskningen fokuserar på *hanteringen* av det multilaterala utvecklingssamarbetet och innehåller inga bedömningar av faktiska effekter eller resultat av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Granskningens resultat

Riksrevisionen har granskat beslutsprocesser, dokumentation av beslut samt uppföljning och redovisning. Granskningen visar att det finns brister och problem i samtliga delar. Riksrevisionens övergripande slutsats, efter att ha granskat hela kedjan

från riksdagens beslut till genomförande och uppföljning, är därför att regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet inte är präglad av insyn, effektivitet och tydliga ansvarsförhållanden. Det övergripande målet med svenskt bistånd är att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Det multilaterala utvecklingssamarbetet innebär att det är multilaterala organisationer som ska förvalta svenska biståndsmedel. Det är av stor vikt att dessa organisationer arbetar effektivt och åstadkommer resultat som är relevanta för svenska biståndsprioriteringar. Enligt Riksrevisionen går det i nuläget inte att avgöra om pengarna går till de mest effektiva och relevanta organisationerna. Riksdagen och allmänheten får inte heller tillgång till den information som behövs för att förstå vad det multilaterala biståndet används till.

Sammanfattningsvis menar därför Riksrevisionen att den bristande insynen i det multilaterala utvecklingssamarbetet gör att det inte är möjligt att bedöma om statens medel används på bästa sätt. Därmed går det inte heller att bedöma om budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning är uppfyllda.

Insynen i Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete är begränsad

Svenskt bistånd ska präglas av god insyn och öppenhet. Biståndet ska gå att följa i en kedja från politikens inriktning via genomförandets olika steg till uppföljning och resultatanalys. Det ska framgå när, till vem och för vilket ändamål pengar har betalats ut samt vad resultatet blev.

Riksrevisionens slutsats är att det multilaterala utvecklingssamarbetet inte karaktäriseras av god insyn. Tvärtom är det svårt att följa svenska skattemedel från beslut till resultat och uppföljning. Det går inte att förstå vilka ställningstaganden som legat till grund för den valda fördelningen av kärnstöd. Det finns flera faktorer som påverkar insynen negativt.

Nivåerna på årliga kärnstöd till multilaterala organisationer fastställs i en informell process av den politiska ledningen. Regeringen fattar däremot inget beslut, istället har det formella ansvaret för större delen av kärnstödet delegerats till Utrikesdepartement. Enligt Riksrevisionen innebär avsaknaden av ett formellt beslut om fördelningen av kärnstöd att ansvaret mellan den politiska ledningen och tjänstemannanivån blir otydligt. Den långtgående delegeringen i kombination med informella beslutsprocesser skapar en otydlig ansvarskedja. Detta minskar möjligheterna till kontroll och insyn samt försvårar ansvarsutkrävande. Enligt Riksrevisionen innebär en begränsad kontroll och insyn i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet att det finns en väsentlig risk att brister och fel i hanteringen inte upptäcks.

Bristen på insyn i beslutsprocessen och otydliga ansvarsförhållanden förvärras av bristande dokumentation av besluten. Formella beslut om kärnstöd saknar ofta information som beskriver bakgrund, motiv och förväntade resultat. Den knapphändiga informationen är problematisk, eftersom dessa beslut är de enda formella beslut

som dokumenterar Sveriges fördelning av kärnstöd. Processen för påfyllnad av utvecklingsfonder och utvecklingsbanker är organiserad på ett annat sätt, och ger enligt Riksrevisionen en viss möjlighet till större insyn. Bristerna avseende dokumentation av besluten gäller dock även här.

En ytterligare aspekt i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet gäller anslagsförordningen och dess krav om att utbetalning av bidrag ska göras i nära anslutning till att bidraget används av mottagaren. Riksrevisionen har noterat att den nuvarande tillämpningen kan bidra till otydligheter kring det svenska kärnstödet.

När det saknas insyn i beslutsprocessen och motiv och förväntade resultat inte beskrivs tydligt i dokumenterade beslut, blir det svårt för regeringen att påvisa att svenskt bistånd förmedlas via de organisationer som bedöms vara mest effektiva och relevanta för svenskt bistånd.

Det saknas en samlad resultatuppföljning

Granskningen visar att varken regeringens eller Utrikesdepartementets beslut om det multilaterala utvecklingssamarbetet innehåller tydliga och uppföljningsbara resultatkrav för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Därmed saknas förutsättningar för en tydlig resultatuppföljning.

Riksrevisionen konstaterar vidare att Utrikesdepartementets formella resultatuppföljning, som görs i form av avslutningspromemorior, i realiteten inte används som underlag för nya beslut om kärnstöd. Avslutningspromemoriorna är i praktiken en ren formalitet för att avsluta och arkivera ärenden. Riksrevisionen menar att det är särskilt allvarligt att det saknas en samlad resultatuppföljning kopplad till kärnstöden med tanke på den bristande transparensen i beslutsprocessen och den bristande informationen i beslutsunderlagen.

Riksrevisionen vill dock framhålla att det inte helt saknas resultatuppföljning av Sveriges kärnstöd till multilaterala organisationer. Inom ramen för det svenska styrelse- och påverkansarbetet sker löpande bedömningar av organisationerna. Problemet är att detta arbete inte redovisas samlat. Det är svårt att följa hur Utrikesdepartementets arbete med respektive organisation utvecklas och vilka konkreta resultat Sveriges styrelse- och påverkansarbete har medfört.

Den resultatuppföljning som planerats inom ramen för organisationsbedömningar och organisationsstrategier har dessutom till stor del uteblivit under granskningsperioden. Enligt Utrikesdepartementet förklaras detta bland annat av att man har väntat in den biståndspolitiska plattform, som regeringen beslutade om våren 2014. I riktlinjerna för resultatstrategier (som ersätter de tidigare organisationsstrategierna) anges tydliga processer för uppföljning.

Inslag av ineffektiv och onödig administration

Riksrevisionen menar att det finns möjligheter att öka effektiviteten i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet, bland annat genom att minska administrationen.

Efter att nivåerna på kärnstöd har fastställts fattar Utrikesdepartementet årligen beslut om utbetalning av kärnstöd. Dessa beslut syftar bland annat till att ge Sida i uppdrag att genomföra utbetalningen. Varje sådant beslut ska beredas, ett nytt ärende ska skapas, uppföljning ska göras och ärendet ska arkiveras. För de utbetalningar som är kopplade till påfyllnad av utvecklingsbanker och utvecklingsfonder tillför denna administration i stora delar inte något till verksamheten. Enligt Riksrevisionen borde administrationen kunna minska genom mer sammanhållna beslut.

Riksrevisionen kan också konstatera att eftersom nivåerna på årliga kärnstöd har fastställts i en separat process saknas incitament att i efterhand formulera tydliga utbetalningsbeslut som visar bakomliggande motiv till kärnstödet.

Riksdagen får inte tillräcklig information om det multilaterala utvecklingssamarbetet

Redovisningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet bör enligt Riksrevisionen ge en god bild av hur svenskt bistånd fördelas och varför, så att riksdagen har möjlighet att bedöma om pengarna används på det sätt som avsetts. Riksrevisionen menar också att riksdagen och allmänheten bör få information om de resultat som uppnås, både i de multilaterala organisationerna och i det svenska styrelse- och påverkansarbetet. Riksrevisionens granskning visar att regeringens redovisning till riksdagen inte ger en heltäckande bild av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete.

Utifrån redovisningen till riksdagen går det inte att få en samlad bild av vilka organisationer som fått svenskt kärnstöd, och med vilka belopp, under perioden 2010–2013. Riksrevisionen bedömer att det borde vara möjligt att inkludera en redovisning av samtliga organisationer samt utvecklingsfonder och utvecklingsbanker som får kärnstöd av Sverige. Även den redovisning av resultatet som riksdagen får om det multilaterala utvecklingssamarbetet är begränsad, och det styrelse- och påverkansarbete som bedrivs av Utrikesdepartementet redovisas i liten utsträckning.

Riksrevisionen kan konstatera att utrymmet i budgetpropositionen är begränsat. Det kan därför inte förväntas att regeringen ska lämna en heltäckande resultatredovisning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet i budgetpropositionen. Det finns dock andra möjligheter till redovisning, i form av särskilda skrivelser till riksdagen. Riksrevisionen menar (i likhet med utrikesutskottet) att ambitionerna för den årliga rapporteringen kan få stå tillbaka för att samla resurserna till en mer utvecklad resultatanalys med några års mellanrum. Resultatanalysen kan då i större utsträckning användas i den strategiska styrningen.

Riksrevisionens rekommendationer

För att upprätthålla förtroendet för svenskt bistånd är det viktigt att de brister som uppmärksammas i granskningen åtgärdas. Riksrevisionen menar att det finns goda möjligheter att göra förändringar som innebär att regeringens och Utrikesdepartementets verksamhet kan präglas av större insyn och öppenhet. Bland annat pågår som nämnts en intern översyn av Utrikesdepartementets bidragshantering, som syftar till att förbättra departementets interna processer för bidragshantering. Nedan följer Riksrevisionens rekommendationer utifrån granskningen.

Granskningen har inte prövat den nuvarande organiseringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen vill dock framhålla att om förbättringar uteblir bör regeringen förutsättningslöst ompröva organiseringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

- *Regeringen bör fatta formella beslut om fördelningen av kärnstöd.*
Svenska kärnstöd omfattar årligen betydande belopp. Beslut om nivåer för kärnstöd är Sveriges viktigaste styrmedel i det multilaterala utvecklingssamarbetet. Därmed är det rimligt att regeringen fattar formella beslut om nivåerna för samtliga kärnstöd. Det skulle underlätta ansvarsutkrävande och förbättra förutsättningarna för insyn i beslutsprocessen.
- *Regeringen och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör säkerställa att beslut dokumenteras tydligt och informativt.*
För att skapa ökad tydlighet kring motiv till beslut bör bland annat bedömningar av organisationernas relevans och effektivitet redovisas mer utförligt i besluten. Storleken på stödet bör också tydligare kopplas till dessa bedömningar.
- *Regeringen och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör säkerställa en fungerande resultatuppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet.*
Resultatuppföljningen skulle kunna göras mer aktivt inom ramen för de formella organisationsbedömningarna och organisationsstrategierna (resultatstrategierna). Om de gällande riktlinjerna för detta följs, finns det goda förutsättningar för en förbättrad resultatuppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet.
- *Regeringen bör överväga att införa en samlad rapportering av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete.*
En samlad resultatskrivelse om det multilaterala utvecklingssamarbetet skulle kunna presenteras för riksdagen med en viss periodicitet, till exempel vartannat år. Resultatskrivelsen skulle lämpligen innehålla en utvecklad resultatanalys av Sveriges kärnstöd. Resultatrapporteringen bör även beskriva Utrikesdepartementets styrelse- och påverkansarbete samt arbetet med organisationsbedömningar och resultatstrategier.

- *Regeringen bör utveckla redovisningen i budgetpropositionen.*
Det är rimligt att budgetpropositionen bland annat innehåller en fullständig redovisning av Sveriges kärnstöd till multilaterala organisationer samt utvecklingsfonder och utvecklingsbanker. Även om detta inte är föremål för riksdagsbeslut kan det vara värdefullt för riksdagen att bli informerad om Sveriges engagemang i internationella organisationer.
- *Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör se till att effektiviteten i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet ökar. Den administrativa bördan kan minska.*
Det finns möjlighet att effektivisera handläggningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Vissa administrativa uppgifter skulle kunna förenklas eller tas bort.
- *Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör säkerställa en ärendehantering och arkivering som är effektiv och främjar insyn i det multilaterala utvecklingssamarbetet.*
Ärendehantering och arkivering på Utrikesdepartementet bör anpassas så att det löpande styrelse- och påverkansarbetet gentemot organisationerna kan dokumenteras bättre.

1 Introduktion

1.1 Bakgrund och motiv

Det svenska biståndet uppgick till 31 miljarder kronor 2013, vilket gör Sverige till en av de största biståndsgivarna internationellt sett, både i relation till bruttonationalinkomsten och i absoluta tal. En betydande andel av Sveriges bistånd förmedlas genom internationella multilaterala organisationer, till exempel FN, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och globala fonder. En majoritet av det multilaterala utvecklingssamarbetet utgörs av så kallade *icke öronmärkta bidrag* som fördelas i form av *kärnstöd*. Kärnstöd innebär att pengarna går till organisationens centrala budget och kärnverksamhet, och att organisationerna själva avgör hur dessa pengar ska användas. Sverige förmedlar årligen drygt tio miljarder kronor i kärnstöd till multilaterala organisationer. Det är Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) som handlägger denna del av utvecklingssamarbetet medan Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) ansvarar för att betala ut pengarna till organisationerna.

Det rör sig ofta om långa åtaganden som omfattar mycket pengar. Eftersom det multilaterala utvecklingssamarbetet förmedlas till internationella organisationers centrala budget frånsäger sig Sverige en stor del av kontrollen över dessa medel. Det går därmed inte att följa specifikt hur svenska medel används i organisationerna. Samtidigt är det viktigt att det går att följa upp och redovisa resultatet även från denna del av biståndet. Regering och riksdag har därför betonat vikten av att de organisationer som erhåller kärnstöd arbetar effektivt och åstadkommer resultat som ligger i linje med svenska biståndsprioriteringar. Sammantaget ställer detta stora krav på insyn och öppenhet i regeringens och Regeringskansliets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionen har inte granskat det multilaterala utvecklingssamarbetet tidigare. Det förekommer inte heller någon löpande finansiell granskning av denna del av biståndet, eftersom Riksrevisionens årliga revision inte omfattar

Regeringskansliets bidragshantering. Sammantaget finns det därför skäl för Riksrevisionen att granska regeringens och Utrikesdepartementets styrning och hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.¹

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet är att granska om regeringen har skapat förutsättningar för ett effektivt och resultatinkänt svenskt engagemang i det multilaterala utvecklingssamarbetet, med god hushållning av statens medel.

För att uppnå syftet med granskningen har Riksrevisionen formulerat följande granskningsfrågor.

- Är det tydligt på vilka grunder beslut om nivå på kärnstöd fattas?
- Är regeringens och Regeringskansliets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet effektiv och utformad på ett sätt som säkerställer transparens och ansvarsutkrävande?
- Är regeringens redovisning till riksdagen av det multilaterala utvecklingssamarbetet tydlig?

1.3 Utgångspunkter för granskningen

Granskningens övergripande utgångspunkt är budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning i statlig verksamhet.² Därutöver utgör riksdagens beslut om målet för svenskt utvecklingssamarbete en övergripande bedömningsgrund i granskningen. Riksdagen beslutade 2003 att målet för den samlade politiken för global utveckling (PGU) ska vara att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Vid sidan av det målet, som gäller samtliga politikområden, skulle målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete vara *att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor*.³ År 2014 beslutade riksdagen om ett nytt samlat mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Det övergripande målet är *numera att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck*.⁴

¹ I september 2014 publicerades en rapport om valutahanteringen i det svenska utvecklingssamarbetet, *Valuta för pengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet*, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:19). Denna rapport är en del av Riksrevisionens granskning av utvecklingssamarbetet, vilken inleddes 2014-02-14.

² 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) om effektivitet och hushållning.

³ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:122.

⁴ Prop. 2013/14:1, bet. 2013/14:UU2, rskr. 2013/14:304, utgiftsområde 7.

Riksdagen beslutar om ramen för biståndet samt ekonomiska bemyndiganden vad gäller påfyllnad och kapitalökning till utvecklingsbanker och utvecklingsfonder.

Utöver ovanstående riksdagsbeslut har Utrikesutskottet framfört sin närmare uppfattning om svenskt utvecklingssamarbete i form av preciseringar och kommentarer. Detta, liksom regeringens beslut och uttalanden om det svenska utvecklingssamarbetet ligger till grund för Riksrevisionens bedömningar i granskningen.

1.3.1 *Vikten av resultat och transparens i utvecklingssamarbetet betonas*

Både regeringen och utrikesutskottet har betonat vikten av resultat, kostnadseffektivitet och transparens i biståndet. Internationella överenskommelser som Sverige ingått betonar också resultat, effektivitet och transparens.⁵

Regeringen har uttalat att resultat är en prioriterad fråga inom det internationella utvecklingssamarbetet och en central del i dialogen om biståndseffektivitet.⁶ Regeringen har också infört en transparensgaranti i biståndet. Transparensgarantin innebär att alla allmänna handlingar och all offentlig information om biståndet ska göras tillgänglig på webben. Det ska, via dokument och data, gå att följa biståndet i en kedja från beslut om inriktning och fördelning, via beslut, utbetalning och genomförande av enskilda insatser, till uppföljning på både insatsnivå och aggregerad nivå. Informationen ska visa när, till vem och varför biståndsmedel har betalats ut och vad resultatet blev.⁷ Utrikesutskottet har välkomnat regeringens strävan mot ökad transparens i biståndet och stödjer regeringens princip om att biståndet ska gå att följa från politikens inriktning och intention via genomförandets olika steg till uppföljning och resultatanalys.⁸

I regeringens strategi för multilateralt utvecklingssamarbete understryks vikten av resultatorientering och utvecklade redovisnings- och utvärderingsfunktioner.⁹ Utskottet har ställt sig bakom inriktningen som anges i strategin och välkomnar att regeringen avser att utveckla metoder som tydliggör vilka krav Sverige ställer på multilaterala organisationers strategiska planer och resultatramverk.¹⁰

⁵ Parisdeklarationen som antogs 2005 och Busandeklarationen som antogs 2011.

⁶ *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*, förord och s. 6, (UD 07.05) 2007. *Biståndets resultat – tema jämställdhet och kvinnors roll i utveckling* skr. 2010/11:167 sid 5.

⁷ *En transparensgaranti i biståndet*, Utrikesdepartementet, 2010-05-27.

⁸ Bet. 2012/13:UU2, s. 56.

⁹ *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*, s. 6, (UD 07.05) 2007.

¹⁰ Bet. 2012/13:UU2, s. 57 f.

Utskottet har vid flera tillfällen betonat vikten av resultatredovisning, uppföljning, styrning och utvärdering inom biståndsområdet.¹¹ Utskottet har också påpekat att det vore värdefullt med en mer utvecklad resultatanalys som skulle kunna ligga till grund för omprioriteringar och omprövningar i utvecklingssamarbetet. För att möjliggöra detta kan det enligt utskottet vara nödvändigt att minska ambitionerna när det gäller årlig resultatredovisning och se över styrprocesserna så att resultatanalyser i större utsträckning kan användas som underlag i den strategiska styrningen.¹²

I samband med regeringens skrivelse om arbetet i utvecklingsbanker och utvecklingsfonder har både utrikes- och finansutskottet betonat vikten av att riksdagen hålls väl informerad om regeringens arbete och prioriteringar.¹³

1.3.2 *Relevans och effektivitet ska vara ledord i det multilaterala utvecklingssamarbetet*

Den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete anger att multilaterala organisationer ska bedömas efter hur *relevanta* de är för svenska utvecklingsmål. Varje organisation ska också bedömas i termer av *effektivitet*. I strategin knyter regeringen an till politiken för global utveckling som betonar vikten av ökad samverkan med multilaterala organ samt att Sverige bör verka för att de multilaterala organens verksamhet effektiviseras och stärks.

Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete har inte varit föremål för riksdagsbeslut, men utrikesutskottet har vid upprepade tillfällen uttalat sig positivt till strategin och ställde sig i ett betänkande 2013 bakom inriktningen i strategin.¹⁴ I kapitel 2 i denna granskningsrapport beskrivs strategin för multilateralt utvecklingssamarbete närmare.

1.3.3 *Riksrevisionens samlade bedömningsgrunder*

Utifrån ovanstående riksdagsbeslut, utskottsbetänkanden och uttalanden av regeringen gör Riksrevisionen bedömningen att regeringens och Regeringskansliets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet bör uppfylla följande för att det ska finnas goda förutsättningar för att bedöma om Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete är effektivt och resultatriktat:

¹¹ Se till exempel bet. 2012/13:UU2 och bet. 2013/14:UU2.

¹² Bet. 2011/12:UU2.

¹³ Bet. 2012/13:UU13, s. 15 f.

¹⁴ Bet. 2012/13:UU2, s. 57.

- Processen för att besluta om fördelningen av kärnstöd i det multilaterala utvecklingssamarbetet bör vara transparent och tydlig, så att det går att följa politikens inriktning och fördelning av biståndet till beslut om utbetalning.
- Beslut om kärnstöd till multilaterala organisationer ska vara tydliga och väl motiverade. Utifrån beslut med tillhörande underlag ska det gå att förstå vem som får pengar, varför pengar betalas ut och hur de förväntas bidra till det svenska utvecklingssamarbetet.
- Beslut om kärnstöd till multilaterala organisationer ska innehålla uppföljningsbara resultatkrav som relaterar till organisationernas specifika verksamhetsmål och syfte.
- Handläggning av multilateralt utvecklingssamarbete och beslut om kärnstöd till organisationer ska dokumenteras tydligt och vara enkelt tillgängliga för förvaltning och allmänhet.
- Riksdagen bör vara väl informerad om Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete och de organisationer som får svenska biståndsmedel.

Bedömningsgrunderna utvecklas vidare i rapportens kommande kapitel, i anslutning till Riksrevisionens iakttagelser.

1.4 Avgränsningar

Riksrevisionens granskning omfattar regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.¹⁵ Övriga departement som arbetar med multilaterala organisationer har inte omfattats av granskningen. Inte heller Sidas arbete med multilaterala organisationer har granskats. Utrikesdepartementet hanterar majoriteten av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete.

Granskningen omfattar perioden 2010–2013. Riksrevisionen har valt att särskilt inrikta granskningen på regeringens och Utrikesdepartementets hantering av de fem beloppsmässigt största stöden under perioden, vilka har gått till:

- Världsbanken/Internationella utvecklingsfonden (IDA)
- Afrikanska Utvecklingsbanken (AfDB)/Afrikanska utvecklingsfonden (ADF)
- FN:s utvecklingsprogram (UNDP)
- FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)
- Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM)

¹⁵ Granskningen fokuserar på det multilaterala utvecklingssamarbete som hanteras av *enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU)* inom Utrikesdepartementet. Det finns fler enheter inom Utrikesdepartementet som hanterar multilateralt utvecklingssamarbete, men UD-MU hanterar den absoluta merparten.

Syftet är att granska om regeringen har skapat förutsättningar för ett effektivt och resultatnriktat svenskt engagemang i det multilaterala utvecklingssamarbetet. Syftet är därmed *inte* att bedöma faktiska effekter eller resultat av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Granskningen fokuserar därför på *hanteringen* av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Inom ramen för granskningen beskrivs också hur Sverige arbetar med de multilaterala organisationerna för att få insyn och påverka dem, så kallat *styrelse- och påverkansarbete*. Inom ramen för den här granskningen har Riksrevisionen dock inte granskat själva genomförandet eller effekterna av Sveriges styrelse- och påverkansarbete.

1.5 Genomförande

För att besvara revisionsfrågorna har Riksrevisionen genomfört intervjuer och dokumentstudier.

Intervjuer har genomförts med relevanta personer på olika nivåer och enheter på Utrikesdepartementet. Samtliga intervjuanteckningar har faktagranskats av de intervjuade.

Dokumentstudierna har inkluderat en genomgång av samtliga beslut för de fem utvalda organisationerna 2010–2013. Sammanlagt har 32 beslut granskats. I bilaga till denna rapport finns den mall som användes vid genomgången av besluten samt en förteckning över de granskade besluten.

Vidare har arbetsplaner samt verksamhetsplaner för enheten för multilateralt utvecklingssamarbete på Utrikesdepartementet (UD-MU) studerats. För att förstå beslutsprocesserna och arbetet med det multilaterala utvecklingssamarbetet har även arbetsordningar, styrdokument, e-post och andra interna dokument inom Utrikesdepartementet granskats.

1.6 Disposition

Efter detta inledande kapitel följer i kapitel 2 en övergripande beskrivning av det svenska utvecklingssamarbetet i allmänhet och det multilaterala utvecklingssamarbetet i synnerhet. I kapitel 3 redogörs för hur beslut om kärnstöd fattas. I kapitel 4 behandlas dokumentationen kopplad till beslut om kärnstöd, och i kapitel 5 behandlas handläggningen av multilaterala organisationer samt det svenska styrelse- och påverkansarbetet närmare. I kapitel 6 behandlas regeringens redovisning till riksdagen. I kapitel 7 presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

2 Det svenska utvecklingssamarbetet

Biståndet brukar delas in i två kategorier: humanitärt bistånd och långsiktigt utvecklingssamarbete. Det humanitära stödet innebär akut hjälp vid nödsituationer medan utvecklingssamarbetet utgörs av långsiktigt stöd till andra länders utveckling. Det svenska biståndet förmedlas genom bilaterala och multilaterala kanaler. Det *bilaterala* samarbetet utgörs av stöd från Sverige till andra länder eller regioner. Det organiseras framför allt genom Sida, som ger stöd till olika projekt eller program. Det *multilaterala* utvecklingssamarbetet innebär att många givarstater går samman kring gemensamma mål. Pengarna som Sverige bidrar med kanaliseras då genom olika multilaterala organisationer. Dessa medel hanteras mestadels av Utrikesdepartementet.

Sedan 2006 har en procent av Sveriges bruttonationalprodukt (BNI) utgjort den så kallade biståndsramen. Den totala biståndsramen uppgick till 38,2 miljarder kronor 2013.¹⁶

2.1 En betydande del av svenskt bistånd förmedlas genom multilaterala organisationer

En stor del av det svenska biståndet förmedlas genom internationella multilaterala organisationer som FN, Världsbanken, regionala utvecklingsbanker och globala fonder. Det multilaterala biståndet uppgick till cirka 12,4 miljarder kronor 2013. Även det bilaterala biståndet som hanteras av Sida kan ibland gå via multilaterala organisationer när det bedöms som mest effektivt. Det räknas då som en del av det bilaterala stödet, men kallas *multi-bi*.¹⁷ Med detta stöd inräknat uppgick Sveriges samlade stöd till multilaterala organisationer till knappt 19 miljarder kronor 2013.¹⁸

Det bilaterala och multilaterala biståndet uppgick sammantaget till 31 miljarder kronor 2013, och utgörs av *biståndsverksamhet* under utgiftsområde 7. Resterande del av biståndsramen utgörs till stor del av kostnader för mottagande av asylsökanden (cirka 15 procent av biståndsramen) och delar

¹⁶ Prop. 2014/15:1.

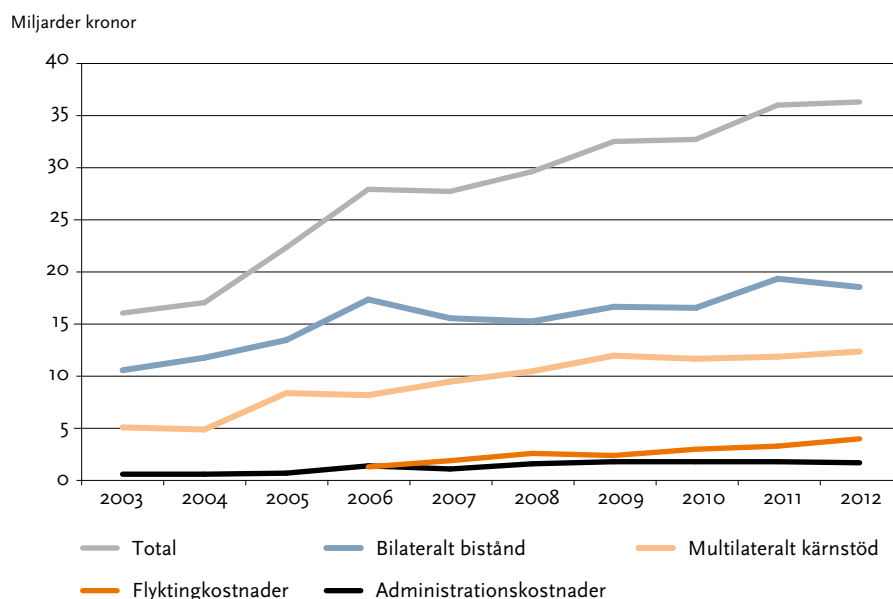
¹⁷ Även Regeringskansliet hanterar en mindre del multi-bi.

¹⁸ Prop. 2014/15:1.

av EU:s gemensamma bistånd (cirka 5 procent av biståndsramen). Dessa kostnader hör dock till andra utgiftsområden.¹⁹

I figur 1 nedan redovisas utvecklingen av den totala biståndsramen under perioden 2003–2012 uppdelat i bilateralt respektive multilateralt bistånd, flyktingkostnader samt administrationskostnader.

Figur 1 Den svenska biståndsramens olika delar 2003–2012, miljarder kronor.



Källa: OpenAid.se, 2014-10-13.

Not: Enligt OpenAid uppgick den totala biståndsramen till 36,3 miljarder kronor 2012, medan motsvarande uppgift i budgetpropositionen är 35,8 miljarder kronor.

I det bilaterala biståndet ingår bilateralt stöd till länder, program samt övrigt bilateralt stöd. I det bilaterala stödet ingår också bilateralt stöd till multilaterala organisationer, så kallat multi-bi.

Utrikesdepartementet hanterar majoriteten av det multilaterala utvecklingssamarbetet, men även andra departement inom Regeringskansliet ger bidrag och deltar på olika sätt i hanteringen av de multilaterala organisationerna.²⁰ Riksrevisionens granskning inkluderar endast den del av det multilaterala utvecklingssamarbetet som hanteras av Utrikesdepartementet.

Det multilaterala utvecklingssamarbetet förmedlas till stor del som icke öronmärkta bidrag, så kallat kärnstöd. Drygt tio miljarder kronor betalas ut

¹⁹ Prop. 2014/15:1.

²⁰ Information på Utrikesdepartementets hemsida, www.regeringen.se (2014-09-16).

i kärnstöd årligen. Kärnstödet är inte bundet till en specifik verksamhet, utan går direkt till organisationens centrala budget och kärnverksamhet. Mottagarorganisationernas strategiska planer och resultatramverk styr hur resurserna används och resultatet rapporteras i organisationernas årsrapporter. Dessa strategier och ramverk har utarbetats och beslutats inom ramen för arbetet i organisationernas styrelser, där Sverige är representerat genom Utrikesdepartementet. Det finansiella stödet, tillsammans med arbetet i organisationernas styrelser, är regeringens centrala verktyg i relationen till organisationerna, eftersom detta, enligt Utrikesdepartementet, ”i allt väsentligt avgör Sveriges formella och direkta inflytande över organisationernas verksamhet”.²¹ Sverige ger kärnstöd, eller stöd som liknar kärnstöd, till drygt 40 organisationer från utgiftsområde 7. I kapitel 6 redovisas en lista över de organisationer som fått svenskt kärnstöd via Utrikesdepartementet under perioden 2010–2013.

Kärnstöd innebär att det inte är möjligt att följa svenska medel direkt till enskilda insatser. Det viktiga för Sverige är istället att hela organisationens verksamhet präglas av en god effektivitet samt att organisationens formulerade mål är relevanta utifrån svenska prioriteringar. Det finns flera typer av finansiering som benämns *kärnstöd* av Utrikesdepartementet; detta är ingen formell bidragstyp utan en benämning som Utrikesdepartementet använder för icke öronmärkt stöd till internationella organisationer. Inom ramen för begreppet ryms bland annat årliga stöd till framförallt FN-systemet, längre åtaganden till utvecklingsbanker och utvecklingsfonder samt uttaxerade bidrag eller medlemsavgifter²².

²¹ MU:s verksamhetsansvar inom UD, Promemoria Utrikesdepartementet 2013-03-15.

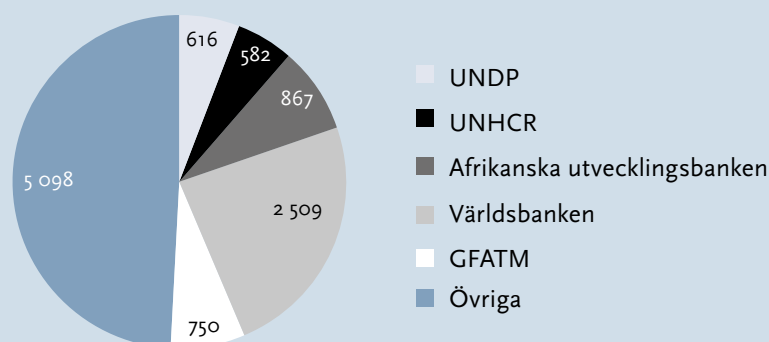
²² I ett antal multilaterala organisationer betalar Sverige ett kärnstöd som utgörs av en uttaxerad avgift eller en fast medlemsavgift. Summan på kärnstöd kan då inte sänkas, med mindre än att Sverige lämnar medlemskapet.

I faktarutan nedan redogörs närmare för de fem organisationer som får några av de största kärnstöden från Sverige.

Sveriges fem största kärnstöd

Riksrevisionen har i granskningen valt att fokusera på Utrikesdepartementets hantering av de fem organisationer som fick störst andel av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet 2010–2013. Diagrammet nedan visar fördelningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet på dessa fem och övriga organisationer.

Figur 2 Kärnstöd som hanteras av Utrikesdepartementet, 2013, miljoner kronor.



Källa: Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Utrikesdepartementet.

Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)

Afrikanska utvecklingsbanken bildades 1964 och ska bidra till att minska fattigdomen i sina afrikanska medlemsländer genom att främja hållbar ekonomisk och social utveckling. Verksamheten bedrivs dels genom Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) och dels genom Afrikanska utvecklingsfonden (ADF). AfDB ger lån till och finansierar projekt i medelinkomstländer på i stort sett marknadsmässiga villkor, medan ADF ger lån och gåvor till de fattigaste länderna på förmånliga villkor.

Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM)

GFATM grundades 2002 och är en finansieringsmekanism som ska attrahera och hantera finansiering för att stödja lokalt baserade insatser mot aids, tuberkulos och malaria. Insatserna kan innebära både förebyggande och behandlande arbete och ska bidra till att utveckla de mottagande ländernas hälsosystem.

UNDP

UNDP grundades 1965 och är FN:s globala utvecklingsprogram. Organisationen arbetar inom fyra fokusområden: fattigdomsbekämpning, demokratisk samhällsstyrning, krisbekämpning och återuppbyggnad samt energi och miljö. UNDP:s landskontor, som finns i över 170 länder, koordinerar ofta FN:s samtliga insatser i det landet.

UNHCR

UNHCR grundades 1950. Organisationens mandat är att säkerställa internationellt skydd för flyktingar samt finna varaktiga lösningar till flyktingars problem. UNHCR har en bred fältnärvaro och ses idag som en av världens främsta humanitära organisationer. Organisationen har vidare en normativ roll i att tolka och övervaka flyktingkonventionen.

forts.

Världsbanken

Världsbanken grundades 1944. Dess övergripande mål är att minska fattigdomen och bidra till hållbar utveckling. Banken är den ledande institutionen för utvecklingsfinansiering i det multilaterala systemet. Världsbanken består av två institutioner – Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling (IBRD) och Internationella utvecklingsfonden (IDA). IBRD ger lån till medelinkomstländer och kreditvärdiga låginkomstländer. IDA ger fördelaktiga lån och gåvor till världens fattigaste länder.

2.2 Multilateralt bistånd – en internationell utblick

Andelen bistånd som förmedlas via multilaterala organisationer har ökat under de senaste 20 åren. Av det samlade biståndet från medlemsländerna i OECD:s Development Assistance Committee (DAC) utgjorde det multilaterala biståndet cirka 40 procent 2011.²³ Detta kan jämföras med Sverige där cirka 60 procent av biståndsverksamheten förmedlas via multilaterala organisationer.²⁴

Av det multilaterala biståndet från DAC:s medlemsländer avsåg knappt 70 procent icke öronmärkta bidrag eller kärnstöd till multilaterala organisationer. Drygt 30 procent utgjordes av så kallade öronmärkta bidrag. I de öronmärkta bidragen ingår även bilateralt bistånd till multilaterala organisationer, så kallat multi-bi.²⁵ Sveriges fördelning av det multilaterala biståndet ligger nära genomsnittet för DAC; av Sveriges samlade bistånd till multilaterala organisationer 2012 utgjorde knappt 65 procent kärnstöd.²⁶

Enligt OECD har det öronmärkta biståndet ökat under senare år. Den största volymen öronmärkt bistånd går till FN:s fonder och program. Hela 74 procent av FN:s operativa biståndsbudget utgörs av öronmärkta bidrag. När det gäller biståndet till FN, och även till Världsbanken, skiljer Sverige ut sig genom att ge relativt mycket icke öronmärkt bidrag, jämfört med de flesta andra medlemsländerna i DAC.²⁷

OECD har i en rapport om Sveriges biståndspolitik poängterat att Sverige är en ansvarstagande och strategisk bidragsgivare till det multilaterala systemet. OECD framhåller att Sverige bland annat har spelat en ledande roll i reformer för högre kostnadseffektivitet och ökat fokus på resultat.²⁸

²³ OECD (2012) DAC Report on Multilateral Aid, OECD, Paris.

²⁴ I detta ingår även det bilaterala biståndet som går till multilaterala organisationer, så kallat multi-bi.

²⁵ OECD (2012) DAC Report on Multilateral Aid, OECD, Paris.

²⁶ OpenAid.se.

²⁷ OECD (2012) DAC Report on Multilateral Aid, OECD, Paris.

²⁸ OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013.

Enligt OECD finns det både för- och nackdelar med kärnstöd respektive öronmärkta bidrag, beroende på vilket perspektiv man intar. En fördel med öronmärkta bidrag som brukar lyftas fram är att det kan vara lättare att följa upp resultatet av biståndet. Öronmärkt bistånd kan också bidra till att göra biståndet mer synligt hos allmänheten och därmed öka förtroendet för biståndet. Vidare kan öronmärkt bistånd vara effektivt för vissa specifika, kritiska och tidsbegränsade projekt. Å andra sidan tenderar öronmärkta bidrag att öka de administrativa kostnaderna hos mottagarorganisationerna. Detta kan i sin tur leda till att icke öronmärkta bidrag får subventionera administrativa kostnader som härrör från öronmärkta bidrag. Det finns också en risk att öronmärkta bidrag inte ligger i linje med organisationernas kärnverksamhet.²⁹

I rapporteringen om det multilaterala biståndet lyfter OECD fram hur komplexiteten i det multilaterala systemet ökar i takt med att det multilaterala biståndet ökar. Enligt OECD finns det i dag cirka 210 större multilaterala organisationer och fonder som finansieras genom bistånd. I takt med att det multilaterala biståndet ökar har även trycket på att granska det multilaterala biståndet ökat. Givarländerna vill se tydliga bevis på att multilaterala organisationer har förmåga att effektivt tackla globala utvecklingsfrågor.³⁰

2.3 Regeringens styrning av det multilaterala utvecklingssamarbetet

Regeringen har i olika sammanhang betonat ett ökat fokus på genomförande och en starkare resultatstyrning av biståndet. I juni 2007 beslutade regeringen om en modell för förstärkt resultatstyrning i utvecklingssamarbetet. Samma år beslutade regeringen om *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*. Strategin var delvis ett svar på de brister i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet som lyfts fram i bland annat utrikesutskottets uppföljning från 2005.³¹

OECD har i en rapport om Sveriges biståndspolitik lyft fram Sveriges strategi för multilateralt utvecklingssamarbete som en bra grund för beslutsfattande.³²

²⁹ (OECD 2011) DAC Report on Multilateral Aid, OECD, Paris.

³⁰ OECD, Fact Sheet: *What do we know about multilateral aid? The 54 billion dollar question*.

³¹ *Utrikesutskottets uppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet*, 2005/06:RFR6. Även Statskontorets utredning *Sveriges internationella utvecklingssamarbete* (2005:31), nämns i regeringens strategi som en studie som har noterat brister i hanteringen av det multilaterala biståndet. *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete* (UD 07.05) 2007.

³² *OECD Development Co-operation Peer Review Sweden 2013*.

2.3.1 Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete

Den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete syftar till en kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.³³ Strategin behandlar frågan om roll- och ansvarsfördelning bland svenska aktörer och ger också riktlinjer för utformandet av en första bedömningsmall av multilaterala organisationer.

Viktiga delar i strategins budskap är betoningen på ett samstämmigt svenskt agerande i multilaterala organ, samt en starkare samverkan mellan svenska aktörer: ”Denna samverkan är en förutsättning för att effektivt kunna driva svenska ståndpunkter i olika organ”.³⁴

Organisationer ska bedömas efter relevans och effektivitet

Den multilaterala strategin anger att det ska göras organisationsbedömningar där varje organisation bedöms utifrån dess *relevans* och *effektivitet*. Bedömningarna syftar till att dels stärka Sveriges engagemang i de multilaterala organisationerna, dels bidra till en tydligare redovisning av resultaten i Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Bedömningarna ska ge ökad kunskap om de multilaterala organisationerna och vara ett underlag för att följa organisationernas utveckling.³⁵

Relevans bedöms efter i vilken mån en multilateral organisations mål och strategi överensstämmer med svenska utvecklingsmål. *Effektivitet* bedöms bland annat efter strukturella faktorer, som att ledningen har tydliga visioner och mål som följs upp, och att organisationen har fokus på resultat, uppföljning och utvärdering.

I strategin anges vidare hur organisationerna kan klassificeras i fyra huvudkategorier, beroende på den sammantagna bedömningen av effektivitet och relevans. Kategorierna är: 1) Relevant och effektiv, 2) Relevant men med bristande effektivitet, 3) Icke relevant men effektiv samt 4) Icke relevant och bristande effektivitet. Bedömningarna ska ske enligt ett kvalitativt och strukturerat format. Enligt strategin ska bidragets storlek och finansieringsform baseras på resultatet av bedömningen av organisationen.³⁶

³³ Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete (UD 07.05) 2007.

³⁴ Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete (UD 07.05) 2007, s. 26.

³⁵ Metoden för genomförandet av organisationsbedömningar av multilaterala organisationer, 2010-11-24, Utrikesdepartementet

³⁶ Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete (UD 07.05) 2007.

Organisationsspecifika strategier ska tas fram

Ett syfte med organisationsbedömningarna är att utifrån dem utforma organisationsspecifika och mer detaljerade strategier. I den multilaterala strategin anges att organisationsstrategierna ska tas fram under ledning av departement som är ansvarigt för organisationen, med start hösten 2007.

Organisationsstrategierna beskrivs som ett centralt verktyg för att påverka och styra de multilaterala organisationerna: "Möjligheten att hålla inne eller reducera bidrag ska utnyttjas när en institution inte anstränger sig för att genomföra nödvändiga förändringar".³⁷ Strategier ska finnas för de viktigaste organisationerna som Sverige samarbetar med. Mot slutet av respektive strategiperiod ska en mer djupgående resultatanalys genomföras, och den ska fungera som underlag för en ny strategiperiod.³⁸

Enligt Utrikesdepartementet lades arbetet med organisationsbedömningar och organisationsstrategier åt sidan under 2012–2013, för att departementets ledning ville att arbetet med att ta fram en ny biståndspolitisk plattform skulle prioriteras.³⁹

I kapitel 6 presenteras en tabell där det framgår för vilka multilaterala organisationer det finns en organisationsstrategi.

2.3.2 Den biståndspolitiska plattformen från 2014

År 2014 lämnade regeringen en skrivelse till riksdagen om den biståndspolitiska plattformen. Riksrevisionen har granskat perioden 2010–2013. Den biståndspolitiska plattformen är därför inte relevant för den granskade perioden, varför den bara berörs kort här för att ge en helhetsbild av regeringens nuvarande styrning.

Plattformen anges vara ett centralt dokument i den svenska biståndspolitiken, och den ska vara utgångspunkten för regeringens styrning av det svenska biståndet.⁴⁰ Den biståndspolitiska plattformen anger att biståndet som helhet ska vara resultatutvecklingsinriktat och styras av resultatstrategier. Vidare ska Sveriges multilaterala bistånd bedrivas strategiskt, målinriktat och sammanhållet för att

³⁷ *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbetet* (UD 07.05) 2007, s. 22. I juli 2013 beslutade regeringen om riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd (UF2013/41712/UD/USTYR). Av riktlinjerna framgår att resultatstrategierna ska komma att ersätta tidigare organisationsstrategier för multilaterala organisationer, samt samsamarbetsstrategier och tematiska strategier.

³⁸ Se resultatstrategier för AfDB, FAO, Världsbanken, UNDP, Världshälsoorganisationen (WHO) och Världslivsmedelprogrammet (WFP). Regeringen beslutade 2013 om nya riktlinjer för resultatstrategier, vilka ska ersätta de tidigare organisationsstrategierna. I riktlinjerna anges att resultatuppföljning framöver ska genomföras genom förnyad organisationsbedömning i kombination med en slutrapport för hela strategiperioden. *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd* (UF2013/41712/UD/USTYR).

³⁹ Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-11-05.

⁴⁰ *Biståndspolitisk plattform* skr. 2013/14:131.

öka möjligheten att få större gehör för svenska biståndspolitiska prioriteringar inom det multilaterala systemet och nå goda resultat genom detta. Plattformen hänvisar till Strategin för multilateralt utvecklingssamarbete för övergripande principer och vägledning för det multilaterala utvecklingssamarbetet.⁴¹

2.4 Utrikesdepartementet handlägger det multilaterala utvecklingssamarbetet

Det multilaterala utvecklingssamarbetet handläggs som nämnts ovan nästan uteslutande av Utrikesdepartementet.⁴² Beslut om kärnstöd fattas en gång per år för FN:s fonder och program respektive vart tredje år för utvecklingsbanker och utvecklingsfonder. Besluten om kärnstöd till de multilaterala organisationerna föregås inte av någon ansökan.⁴³

Genom förändringar i ansvarsfördelningen 2011 är det numera Sida som verkställer utbetalningarna av det multilaterala biståndet.⁴⁴

Inom Utrikesdepartementet är det enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU) som hanterar det multilaterala utvecklingssamarbetet. Enheten hanterar årligen cirka tio miljarder kronor av Regeringskansliets del av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Utöver att administrera de finansiella stöden till drygt 30 organisationer ansvarar enheten också för relationen med dessa organisationer. Detta görs genom så kallat styrelse- och påverkansarbete.⁴⁵

Efter beslut om utbetalning av kärnstöd till organisationerna åligger det enheten att följa upp kärnstöden. Syftet med arbetet är att säkerställa att Sverige når de mål man satt upp för kärnstöden och för samarbetet med respektive organisation. Detta utgör merparten av arbetet på enheten och görs bland annat genom styrelserepresentation i organisationerna. I enhetens ansvar

⁴¹ *Biståndspolitisk plattform* skr. 2013/14:131.

⁴² År 2012 förmedlade Utrikesdepartementet drygt 11,8 miljarder kronor i multilateralt bistånd och Sida strax under 100 000 kronor. Prop. 2013/14:1, s. 22, bet. 2013/14:UU2, *Sveriges bidrag till multilaterala organisationer 2009–2012*, Utrikesdepartementet 2013.

⁴³ De fleråriga besluten handlar främst om ägarkapital till de multilaterala utvecklingsbankerna, samt påfyllnader i bankernas utvecklingsfonder, samt den globala vaccinalliansen (GAVI). *Fråga om överföring av bidragshantering (...)*, promemoria Utrikesdepartementet, 2013-02-26.

⁴⁴ Uppdrag till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att föra över delar av ansvaret för bidragshantering inom utgiftsområde 7 från Regeringskansliet/Utrikesdepartementet till Sida (UF2010/37907/USTYR) 2010-06-23.

⁴⁵ *Verksamhetsplan 2013 – Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU)*, Arbetspapper 2013-06-17. För FN:s fackorgan: FAO, UNESCO, UNEP, WHO, IOM, ILO och UNIDO ligger det svenska huvudmannskapet på respektive fackdepartement. Det åligger dock Utrikesdepartementets enhet för multilateralt utvecklingssamarbete att hålla samman Utrikesdepartementets relation till dessa organ. *MU:s verksamhetsansvar inom UD*, promemoria 2013-03-15, s. 4, UD-MU.

ingår också att ta fram organisationsbedömningar och organisationsstrategier, i enlighet med regeringens strategi för multilateralt utvecklingssamarbete.⁴⁶ Ambitionsnivån för enhetens arbete med de olika organisationerna ska enligt enhetens verksamhetsplan ligga i nivå med Sveriges kärnstöd till respektive organisation. Enheten ska också arbeta med att öka kraven på de multilaterala organisationerna vad gäller att uppnå maximala och konkreta resultat för de resurser Sverige och andra länder bidrar med.⁴⁷

I kapitel 5 i denna granskningsrapport beskrivs arbetet på enheten närmare.

⁴⁶ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2013-11-13.

⁴⁷ *Verksamhetsplan 2013 – Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU)*, Arbetspapper 2013-06-17.

3 Beslutsprocess för kärnstöden

I föregående kapitel har roller och ansvar för hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet beskrivits övergripande. I detta kapitel beskrivs närmare hur beslut om kärnstöd fattas och vilka aktörer som är inblandade. Processen för hanteringen av årliga kärnstöd till multilaterala organisationer respektive processen för påfyllnader av kärnstöd till utvecklingsbanker och utvecklingsfonder ser olika ut. Efter ett inledande avsnitt beskrivs dessa två processer därför var för sig.

3.1 Långtgående delegering

Utrikesministern har delegerat rätten att fatta beslut om tillgängliga medel inom utgiftsområde 7 till biståndsministern.⁴⁸ Biståndsministern har i sin tur överlåtit sin beslutanderätt till vissa enhetschefer på Utrikesdepartementet. Beslutanderätten för de delar av anslagsposterna 30, 31 och 33, som avser multilaterala och internationella organisationer och fonder, har överlåtit till chefen för enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU). I delegeringsbeslutet anges att med beslutanderätten följer ansvar för beslut, uppföljning och intern kontroll av medlen. Delegeringsbeslutet innebär alltså att beslutanderätten formellt flyttas från politisk nivå till tjänstemannanivå på departementet. Enhetschefen på UD-MU har därmed formellt det övergripande ansvaret för delegerade medel om cirka nio miljarder kronor.⁴⁹

I Riksrevisionens intervjuer vid Utrikesdepartementet har det framhållits att den delegerade beslutanderätten i praktiken endast innebär rätten att *besluta om utbetalning* av kärnstöd till organisationer samt ansvaret för uppföljning och intern kontroll av medlen. Den innebär inte rätten att besluta om *hur* medlen inom anslagsposterna ska *fördelas* på olika organisationer.⁵⁰ Hur mycket pengar de olika organisationerna ska få fastställs i diskussioner på den politiska nivån, inom biståndsministerns kansli och inom Statsrådsberedningens

⁴⁸ Se Regeringskanslibeslut (UF2013/15613/UD/USTYR).

⁴⁹ För 2013 se *Ändring av beslut om rätt att på Regeringskansliets vägnar besluta om medel under vissa anslag*, 2013-07-23, UF2013/15613/UD/USTYR, Utrikesdepartementet. Anslagspost 30: Multilaterala utvecklingsbanker, fonder och skuldavskrivningar Anslagspost 31: Multilaterala och internationella organisationer och fonder Anslagspost 33: Strategiskt inriktade bidrag

⁵⁰ I juli 2014 lades en bilaga till delegeringsbeslutet. I bilagan återfinns en förteckning över fördelningen av kärnstöd till olika organisationer inom anslagspost 31.

samordningskansli⁵¹. Till enhetschefen på UD-MU har därmed endast delegerats ansvaret att utforma beslut som ger Sida i uppdrag att utföra utbetalningar av kärnstöd.⁵²

3.2 Årliga kärnstöd till multilaterala organisationer

Regeringen sätter ramen för det multilaterala biståndet i budgetpropositionen. Även fastställandet av nivåer för kärnstöd till multilaterala organisationer sker inom ramen för den årliga beredningen av budgetpropositionen.

En betydande andel av Sveriges kärnstöd till multilaterala organisationer förmedlas genom årligt beslutade kärnstöd, totalt cirka fyra miljarder kronor årligen. En större del utgörs av så kallade frivilliga kärnstöd, där Sverige årligen fattar beslut om vilken nivå respektive organisation ska få. Därutöver utgörs det årliga kärnstödet av fasta avgifter, till exempel medlemsavgifter. Det svenska kärnstödet går direkt till organisationens centrala budget.

3.2.1 Beredning av budgetpropositionen

Beredningen av biståndsbudgeten samordnas av enheten för styrning av utvecklingssamarbetet (UD-USTYR). Det multilaterala stödet bereds tillsammans med UD-MU. Riksrevisionen presenterar här en förenklad bild av processen.

UD-USTYR lämnar inledningsvis beställningar på underlag till övriga enheter inom Utrikesdepartementet.⁵³ För det multilaterala utvecklingssamarbetet är det framförallt UD-MU som tar fram underlag. Innehållet i underlagen har varierat under perioden 2010–2013, beroende på att beställningen av underlag har varierat. I beredningen av budgetpropositionerna för 2011–2013 bestod underlaget som UD-MU ombads lämna av korta bedömningar av de multilaterala organisationerna, utan förslag på nivåer på kärnstöd till de olika organisationerna. I beredningen av budgetpropositionerna för 2014 och 2015 har tjänstemännen på UD-MU istället fått en beställning från biståndsministrarnas kansli på ett mer omfattande underlag. Utifrån ingångsvärden från biståndsministrarnas kansli inkluderas nu även förslag

⁵¹ Statsrådsberedningens samordningskansli består av statssekreterare från respektive regeringsparti med stöd av ett antal samordnare från varje parti, uppdelat efter departement eller ämnesområde. Detta gällde under den granskade perioden.

⁵² Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-09, 2014-08-20, 2014-08-26.

⁵³ Beställningarna kan bland annat innehålla information om vilka områden som ska prioriteras, exempelvis har milleniemål 4 och 5 (minska barnadödligheten och förbättra mödrhälsan) samt humanitära frågor prioriterats de senaste åren. (Intervjuer vid Utrikesdepartementet 2014-06-09).

på specifika nivåer för kärnstöd till respektive organisation som får stöd via anslagspost 31 (*Multilaterala och internationella organisationer och fonder*).⁵⁴

UD-USTYR sammanställer slutligen ett samlat underlag för alla anslagsposter inom utgiftsområdet och lämnar det till biståndsministerns kansli.

Underlaget används i förhandlingar på politisk nivå i Statsrådsberedningens samordningskansli. I förhandlingarna tas ett budgetförslag för utgiftsområde 7 fram, med fördelning av medel på de olika anslagsposterna inom utgiftsområdet.⁵⁵ Specifika nivåer för Sveriges kärnstöd till multilaterala organisationer fastställs också i dessa förhandlingar. Biståndsministerns kansli har i underlag från 2013 kommenterat att allokeringar av medel till respektive organisation i princip förhandlas utan underlag i samband med beredningen av budgetpropositionen.⁵⁶ Resultatet av förhandlingarna, med bland annat en lista över nivåer på kärnstöd till respektive organisation, kommuniceras sedan till Utrikesdepartementet och UD-MU.⁵⁷

Dokumentationen i processen ovan tillförs inte någon akt utan är interna arbetspapper.⁵⁸

Parallellt med att Utrikesdepartementet får information om nivåerna på kärnstöd från den politiska ledningen lämnar regeringen den samlade budgetpropositionen till riksdagen för behandling och beslut. Utöver ram för anslag innehåller budgetpropositionen också indikativa anslagsposter och en indikativ fördelning av kärnstöd till vissa multilaterala organisationer.⁵⁹ Riksdagen fattar endast beslut om anslag på ramnivå. Hur medel allokeras till olika anslagsposter respektive inom anslagsposter är därmed fritt för regeringen att hantera under budgetåret. Nivåerna för anslagsposterna fastställs av regeringen genom regleringsbrev, efter att riksdagen beslutat om anslagsnivåer. Nivåerna kan justeras genom ändringar i regleringsbrev.

När riksdagen beslutat om budgetpropositionen och en indikativ fördelning av nivåer på kärnstöd finns, lämnar UD-MU en instruktion till FN-

⁵⁴ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-09, 2014-06-18.

⁵⁵ Under förhandlingsprocessen i Statsrådsberedningens samordningskansli kan beställningar på kompletterande underlag göras till UD-USTYR eller annan enhet, i det här fallet UD-MU. Syftet är att vid behov få mer information om olika handlingsalternativ och konsekvensbedömningar av dessa. Beställningarna görs under pågående förhandlingar och produceras därmed på kort tid. (Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-09, 2014-06-18).

⁵⁶ Promemoria 2013-03-04, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), *utkast till riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*.

⁵⁷ Intervjuer vid Utrikesdepartementet 2014-06-09, 2014-06-18.

⁵⁸ Ett arbetspapper innebär att det är interna arbetsmaterial eller så kallade mellanprodukter. När ett ärende avslutas blir arbetspapper som ingår i akten allmänna handlingar. Så vitt Riksrevisionen vet tillförs de nämnda arbetspapperna dock aldrig någon akt i samband med att ärenden avslutas och får därmed aldrig status av allmän handling.

⁵⁹ I budgetpropositionen för 2014 byttes termen "förslag" till "indikativ fördelning".

representationerna om att informera de berörda organisationerna om de indikativa nivåer som regeringen avser att fördela under året.⁶⁰

3.2.2 *Formella beslutsdokument om fördelningen av kärnstöd*

Den formella beslutanderätten för kärnstöden är som nämnts delegerad till enhetschefen på UD-MU. I praktiken handlar det dock om att enhetschefen beslutar om utbetalning av kärnstöden i enlighet med den fördelning som fastställts av den politiska ledningen. I besluten om utbetalning (så kallade utbetalningsbeslut) läggs ett uppdrag till Sida att utföra själva utbetalningen. (Se mer om detta i avsnitt 3.4.) Utöver signaler från politisk nivå baseras utbetalningsbesluten på information i budgetpropositionen. I arbetet med att formulera besluten om kärnstöd sker ytterligare kommunikation mellan UD-MU och den politiska ledningen.⁶¹ Denna kommunikation är också av informell karaktär.

Vid Riksrevisionens intervjuer på UD-MU har tjänstemännen understrukt vikten av att det finns ett formellt regeringsbeslut att hänvisa till i utbetalningsbesluten, för att öka transparensen och tydligheten i beslutsprocessen. Riksrevisionen kan dock konstatera att det under perioden 2010–2013 inte funnits något heltäckande formellt beslut för hur det multilaterala kärnstödet ska fördelas mellan olika organisationer. Styrningen avseende nivåerna för kärnstöd som anges i utbetalningsbesluten har istället präglats av informella diskussioner och interna arbetspapper.

Fram till och med 2010 disponerade Utrikesdepartementet pengarna för kärnstöd till multilaterala organisationer. I regleringsbrev för Utrikesdepartementet för utgiftsområde 7 angavs 27 multilaterala organisationer och hur mycket kärnstöd de högst skulle få.⁶² Detta var dock inte en uttömmande lista på samtliga organisationer som fick kärnstöd. År 2011 tilldelade regeringen Sida dispositionsrätten för merparten av de medel som Utrikesdepartementet beslutar om. Medlen ska betalas ut först efter beslut av Utrikesdepartementet.⁶³ I regleringsbreven för Sida 2011 och 2012 finns tabeller som anger några av de största multilaterala organisationerna och hur mycket kärnstöd de skulle få under respektive år.⁶⁴ I Sidas regleringsbrev

⁶⁰ Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09.

⁶¹ Intervju vid Utrikesdepartementet 2014-06-09.

⁶² Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende anslagen 1:11 (utg.omr. 05), 1:1 och 2:1 (utg.omr. 07).

⁶³ Se exempelvis regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

⁶⁴ Regleringsbrev för budgetår 2011 och 2012 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete. Utöver nivåerna som presenteras i tabellerna gav regleringsbreven även styrning vad gäller anslagsposternas inriktning och fokus. I regleringsbrevet för 2011 sattes även maxsummor som får utbetalas till ett flertal organisationer.

för 2013 och 2014 finns dock inte denna information kvar.⁶⁵ Från och med 2013 har det således inte funnits något regeringsbeslut att hänvisa till i utbetalningsbesluten.

Under 2014 har detta uppmärksammats inom Utrikesdepartementet. På grund av osäkerhet kring hur besluten om utbetalning skulle formuleras när det inte fanns något formellt regeringsbeslut att hänvisa till, avvaktade UD-MU med utbetalning av de kärnstöd som enligt plan skulle betalats ut våren 2014. Besluten om utbetalning försenades även på grund av vårandringsbudgeten och de flyktningavräkningar som innebar förändrade nivåer på kärnstöden.⁶⁶ Frågan hanterades under sommaren 2014 genom att en förteckning över de olika kärnstöden inom anslagspost 31 lades in som bilaga till det delegeringsbeslut som ger beslutanderätten för delar av anslagsposterna 30, 31 och 33 till enhetschefen för UD-MU.⁶⁷ I besluten om utbetalning av kärnstöd för 2014 hänvisas därmed till detta beslut.⁶⁸ Detta är dock inget regeringsbeslut utan ett regeringskanslibeslut.

3.3 Påfyllnad av utvecklingsfonder och kapitalökningar till utvecklingsbanker

En betydande andel av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete förmedlas via utvecklingsfonder som administreras av Världsbanken eller regionala utvecklingsbanker. Allokering av kärnstöd till utvecklingsfonderna sker normalt i särskilda påfyllnadsförhandlingar som vanligtvis äger rum vart tredje år. Efter faktarutan nedan beskrivs de olika stegen i påfyllnadsprocessen.

⁶⁵ När dispositionsrätten för medlen gick över från Utrikesdepartementet till Sida återfanns den lista på organisationer som tidigare fanns i Utrikesdepartementets regleringsbrev i Sidas regleringsbrev för 2011 och 2012. Ur ett styrningsperspektiv ansågs det som en anomali att styra Utrikesdepartementets beslut om kärnstöd i Sidas regleringsbrev, varför denna information togs bort från Sidas regleringsbrev för 2013 och framåt. (Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-11-05).

⁶⁶ Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09. Under 2013 sänktes alla kärnstöd som inte var juridiskt avtalade procentuellt lika mycket för att hantera de nödvändiga minskningarna av biståndsramen. Under 2014 hanterades förändringarna genom olika stora neddragningar av kärnstöd till ett antal organisationer, enligt anvisningar från den politiska ledningen. Vissa organisationers kärnstöd har inte förändrats alls medan andras har förändrats relativt mycket. (Intervju vid Utrikesdepartementet, 2014-06-09).

⁶⁷ Beslut om rätt att på Regeringskansliets vägnar besluta om medel under vissa anslag. 2014-07-21 (UF2014/11139/UD/USTYR).

⁶⁸ Svar via e-post från Utrikesdepartementet, 2014-08-21.

Finansiering av utvecklingsbanker och utvecklingsfonder

Utvecklingsbankernas verksamhet kan översiktligt delas upp i två delar. En så kallad mjuk del, som går genom bankernas utvecklingsfonder. Fonderna fokuserar på de fattigaste länderna och ger förmånliga lån och gåvor. Fondernas medel måste därför fyllas på med jämna mellanrum. Till denna verksamhet kommer en så kallad hård del, som förmedlar lån till medelinkomstländer på främst kommersiella villkor. Bankerna kan även ge finansiering till kapitalinvesteringar i den offentliga och privata sektorn samt andra insatser i den privata sektorn. För att kunna expandera denna verksamhet behöver bankernas kapitalbas utökas med jämna mellanrum.

Svenskt kärnstöd till de internationella utvecklingsbankerna och utvecklingsfonderna består framförallt av påfyllningar av fonder och finansiering av bankernas kapitalbas. Detta görs normalt genom så kallade påfyllnader som förhandlas vart tredje år för respektive bank eller fond. Sverige förhandlar då om storleken på sin påfyllnad tillsammans med övriga medlemsländer. Dessa internationella åtaganden beslutas av regeringen och löper normalt sett över en period på nio år. Utbetalningarna regleras i särskilda dragningsplaner.

Utbetalningar görs varje år, kopplade till flera parallellt löpande påfyllnader. Sverige kan vid sidan om påfyllnaderna stödja utvecklingsbankerna och utvecklingsfonderna med riktade medel för särskilda insatser.

3.3.1 Regeringen får en bemyndiganderam från riksdagen

Inför påfyllningsförhandlingar behöver regeringen ett bemyndigande från riksdagen att ingå nya åtaganden. Förslag på bemyndiganderam läggs fram till riksdagen inom ramen för budgetpropositionen.

Det är UD-USTYR som med hjälp av UD-MU bereder förslaget till ny bemyndiganderam. I förslaget ingår normalt flera tänkta bidrag.⁶⁹ Förslaget till ny bemyndiganderam bygger enligt UD-MU på storleken på tidigare påfyllnader, beaktade växelkursförändringar och en bedömning av aktuella organisationers historiska förmåga att leverera utvecklingsresultat. I samband med beredningen av detta använder UD-MU material från flera källor som underlag, till exempel halvtidsutvärderingar av fondernas resultat sedan senaste påfyllnad, interna utvärderingar samt bedömningar gjorda av andra givarländer. En viktig del av underlaget består av kunskap från det svenska deltagandet i styrelsearbetet i utvecklingsfonderna och utvecklingsbankerna. Utifrån underlaget görs en samlad svensk bedömning av fondernas effektivitet och relevans utifrån svenska biståndspolitiska prioriteringar. Det förslag till ny bemyndiganderam som UD-MU lämnar förankras med den politiska ledningen, för att sedan inkluderas i budgetpropositionen.

⁶⁹ I bemyndiganderamen kan även andra typer av kärnstöd ingå, utöver påfyllnader av utvecklingsfonder.

Riksdagen beslutar om en samlad bemyndiganderam avseende anslag 1:1, och regeringen kan ingå nya åtaganden inom denna ram. Hur medel ska fördelas till olika organisationer eller fonder specificeras däremot inte.

Genom bemyndiganderamen fastställs ett tak för påfyllnaden. Utgångspunkten är inte att hela bemyndiganderamen ska utnyttjas, utan nivån på kärnstödet bestäms först i slutskedet av påfyllnadsförhandlingen. Enligt Utrikesdepartementet är detta en bra modell som tillåter att Sverige går in i förhandlingar i utvecklingsbanker och utvecklingsfonder med ett tydligt mandat. Flera andra länder tvingas söka mandat för nivåer på stöd under pågående förhandlingar.

3.3.2 *Den svenska påfyllnaden förhandlas med övriga medlemmar*

Inför påfyllnadsförhandlingarna förbereder UD-MU en övergripande raminstruktion, ett så kallat måldokument, för påfyllnaden. Måldokumentet gemensambereads inom Regeringskansliet och stäms av med den biståndspolitiska ledningen. Utgångspunkter i måldokumentet vägleds av bland annat organisationsstrategier (för de organisationer där sådan finns), organisationsbedömningar samt de resultatanalyser som görs i samband med gemensamma halvtidsutvärderingar av fondernas eller bankernas verksamhet.

Påfyllnadsförhandlingarna utgörs sedan av en serie möten som slår fast de olika ramarna för den aktuella fonden eller banken – dels en tematisk inriktning/prioriteringar för fondernas kommande arbete (till exempel jämställdhet eller sviktande stater), dels ramarna för hur arbetet ska finansieras. Medlemmarna kommer på så vis fram till ambitionerna för fonden eller banken. Inför det slutgiltiga förhandlingsmötet, där nivån på kärnstödet sätts, sker en föredragning på ministernivå (med biståndsministern, och även med finansministern för kärnstöd till Världsbanken). En viktig fråga som avgörs är storleken på påfyllnaden av kärnstöd och om Sverige ska nyttja hela bemyndiganderamen eller inte. Det slutgiltiga beslutet om storleken på den svenska påfyllnaden är därmed ett politiskt beslut.

Historiskt sett har Sveriges bidrag till utvecklingsbanker och utvecklingsfonder styrts mycket av Sveriges tidigare andel av de totala bidragen till en specifik fond eller bank, den svenska så kallade *bördeandelen*. Sveriges relativa andel av de totala bidragen till en bank eller fond har alltså i princip varit konstant. Enligt Utrikesdepartementet har givarländernas syn på vikten av bördeandelen dock börjat förändras på senare år, bland annat som en konsekvens av finanskrisen 2008. Enligt uppgifter från UD-MU lägger givarländerna i dag större vikt vid att organisationens resultat ska vara styrande, snarare än storleken på respektive lands historiska bördeandel. Sverige bör alltså inte vara lika bundet vid att behålla storleken på sin andel. Effektivitet och relevans samt

utvecklingspolitiska prioriteringar ska istället vara vägledande för storleken på påfyllnaden.⁷⁰

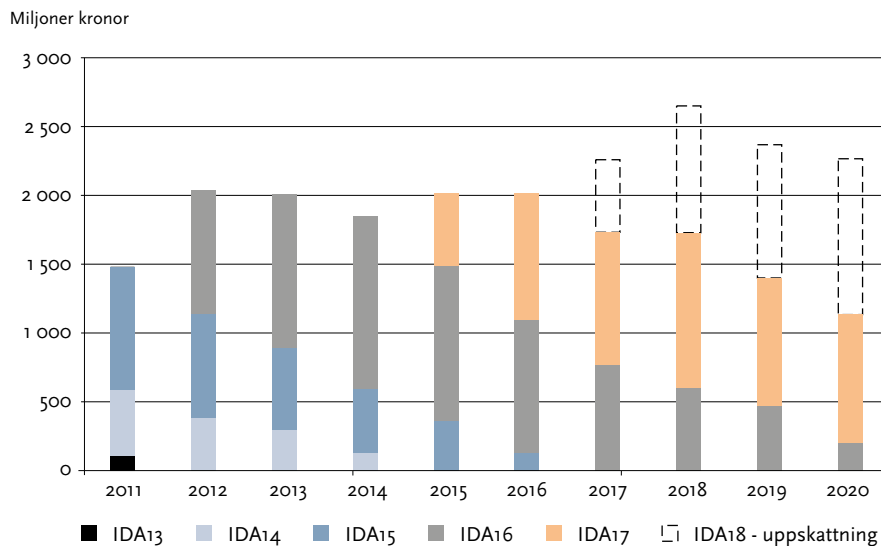
Den svenska förhandlaren presenterar slutligen det svenska åtagandet under det sista förhandlingsmötet. Efter avslutad förhandling fattar regeringen ett formellt regeringsbeslut om Sveriges bidrag till påfyllnaden och lämnar en hemställan om skuldbevis till Riksgälden.

3.3.3 *Beslut om utbetalning*

Som beskrivits ovan beslutas påfyllnader för utvecklingsfonder vanligtvis vart tredje år. De beslutade påfyllnaderna betalas dock normalt ut under en period av nio år. När förhandlingen är klar och regeringen beslutat om påfyllnad skickar banken ett förslag på schema för betalningar över nio år. Givarländerna har stor frihet att påverka hur pengarna ska fördelas över nioårsperioden.

Denna logik för utbetalningar innebär att givarna hela tiden betalar för tre beslutade påfyllnader parallellt. Som ett exempel betalar Sverige 2014 för fjortonde, femtonde och sextonde påfyllnaden av Världsbankens utvecklingsfond IDA. Diagrammet nedan illustrerar påfyllnader och utbetalningar under en tioårsperiod.

⁷⁰ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03.

Figur 3 Sveriges betalningar till IDA 2011–2020, miljoner kronor.⁷¹

Källa: Utrikesdepartementet, utbetalningsbeslut för IDA 16 för 2012 och påfyllnadsbeslut för IDA 17 från 2014.

Riksrevisionen kan konstatera att Sverige genom påfyllnadsbesluten gör åtaganden som sträcker sig över en lång tidsperiod och omfattar stora belopp.

3.4 Sida betalar ut beslutade kärnstöd

Sedan 2011 har Sida ett särskilt uppdrag när det gäller utbetalningar av medel som regeringen och Regeringskansliet beslutar om.⁷² I regleringsbrevet för Sida tilldelar regeringen myndigheten dispositionsrätt för de medel som är avsatta för kärnstöd. I villkoren för dispositionsrätten anges dock att medlen får utbetalas först efter beslut av Regeringskansliet.⁷³ Kärnstödet till multilaterala organisationer, utvecklingsfonder och utvecklingsbanker handläggs alltså av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) medan pengarna betalas ut av Sida. För dessa beslut, liksom för Regeringskansliets beslut om projektbidrag, ska Sida ”utföra vissa administrativa kontroll- och prövningsmoment vid

⁷¹ Figuren visar utbetalningar och planerade utbetalningar till IDA perioden 2011–2020. Den artonde påfyllnaden är varken förhandlad eller beslutad, ett exempel inkluderas endast för att illustrera hur de olika påfyllnadsbetalningarna löper.

⁷² 3 § förordningen (2011:1499) om ändring i förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

⁷³ Se exempelvis regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete.

bidragshantering samt praktiskt hantera utbetalningar och återkrav”.⁷⁴ När ett beslut om utbetalning har fattats på Utrikesdepartementet skickas en kopia av beslutet till Sida, som sedan har att verkställa själva utbetalningen av beslutade medel.⁷⁵ Riksrevisionen har i en tidigare granskning belyst problem med valutahanteringen i svenskt bistånd.⁷⁶

Riksrevisionen har i den årliga revisionen av Sida, samt i Riksrevisionens årliga rapport, under flera år pekat på vissa problem med det delade ansvaret mellan Regeringskansliet och Sida. Det uppdelade ansvaret ökar risken för fel och bristande kontroll över att medlen används till avsedda ändamål. Riksrevisionen kan konstatera att den övergripande kontrollmiljön på Regeringskansliet och Utrikesdepartementet skiljer sig från andra myndigheter. Till exempel omfattas Utrikesdepartementets beslutshantering inte av vare sig myndighetsförordningen⁷⁷ eller förordningen om intern styrning och kontroll⁷⁸. Även om Sida omfattas av ovan nämnda förordningar så saknas i detta fall ett uttalat ansvar för intern styrning och kontroll för hela kedjan från beredning och beslut till utbetalning och uppföljning avseende cirka tio miljarder kronor av statens medel.⁷⁹ Riksdagen har också uttalat att regeringen och Regeringskansliets organisation inte i första hand är organiserad för att hantera återkommande bidrag, och att regeringen och Regeringskansliet endast i undantagsfall bör hantera enskilda bidragssystem.⁸⁰

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att fördelningen av cirka fyra miljarder kronor i årligt återkommande frivilliga kärnstöd från anslagspost 31 fastställs av den politiska ledningen i en informell process, inom ramen för förhandlingar i Statsrådsberedningens samordningskansli. Resultatet av förhandlingarna kommuniceras till Utrikesdepartementets tjänstemän via interna arbetspapper. Denna dokumentation förs inte till någon akt.

Genom regeringskanslibeslut delegeras beslutanderätten för delar av anslagsposterna 30, 31 och 33 till enhetschefen för UD-MU.

⁷⁴ 3 § förordningen (2011:1499) om ändring i förordningen (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

⁷⁵ Förslag till rutinbeskrivning som kan användas vid hantering och kontroll av bidrag till utländska/internationella organisationer, 2011-12-16, Statsrådsberedningen, Regeringskansliet.

⁷⁶ Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet, Riksrevisionen 2014 (RiR 2014:19).

⁷⁷ Myndighetsförordningen (2007:515).

⁷⁸ Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

⁷⁹ Se Riksrevisionens årliga rapporter från 2012, 2013 och 2014.

⁸⁰ Bet. 2000/01:KU20.

Utrikesdepartementet har framhållit att den delegerade beslutanderätten i praktiken endast innebär rätten att *besluta om utbetalning* av kärnstöd, samt ansvaret för uppföljning och intern kontroll av medlen, inte *fastställandet av nivån* på kärnstöd. Detta framgår dock inte tydligt av delegeringsbeslutet. Enhetschefen för UD-MU är därmed formellt ansvarig för den fördelning av kärnstöd från anslagspost 31 som beslutas informellt av den politiska ledningen.

Representanter för UD-MU understryker vikten av att det finns ett regeringsbeslut att hänvisa till i de utbetalningsbeslut som fattas av enhetschefen på UD-MU. Rutinerna för detta har förändrats under perioden 2010–2014. Riksrevisionen kan dock konstatera att det aldrig funnits ett regeringsbeslut som omfattar *samtliga* multilaterala organisationer som får kärnstöd via Utrikesdepartementet.

Fördelning av kärnstöd till utvecklingsfonderna sker normalt i särskilda påfyllningsförhandlingar som vanligtvis äger rum vart tredje år. Dessa processer skapar förutsättningar för större insyn. Det är regeringen som fattar beslut om påfyllnad. Påfyllnaderna innebär internationella åtaganden som sträcker sig över lång tid och omfattar stora belopp. Utbetalningarna från en påfyllnad sträcker sig normalt över nio år.

Sida har, enligt sitt regleringsbrev, dispositionsrätt för de medel som är avsatta för kärnstöd och hanterar därmed de faktiska utbetalningarna av kärnstöden. Riksrevisionen har i den årliga revisionen av Sida, samt i Riksrevisionens årliga rapport, under flera år pekat på problem med det delade ansvaret mellan Regeringskansliet och Sida.

4 Riksrevisionens genomgång av beslut om kärnstöd

Riksrevisionen har valt att närmare granska regeringens och Utrikesdepartementets hantering av de fem största kärnstöden under perioden 2010–2013:

- Världsbanken/Internationella utvecklingsfonden (IDA)
- Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB)/Afrikanska utvecklingsfonden (ADF)
- FN:s utvecklingsprogram (UNDP)
- FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)
- Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM).⁸¹

Riksrevisionen har gått igenom samtliga beslut med tillhörande underlag för dessa fem organisationer under nämnda period. Två typer av beslut har granskats: *regeringskanslibeslut om utbetalning av kärnstöd* för samtliga fem utvalda organisationer samt *regeringsbeslut om svenskt deltagande i påfyllnader*. Regeringsbeslut om påfyllnad av kärnstöd finns för utvecklingsfonderna IDA och ADF.⁸² Totalt har 32 beslut granskats. För en lista på relevanta beslut med tillhörande underlag samt den bedömningsmall som använts, se bilaga 1.

Som beskrivits i kapitel 3 fastställs fördelningen av årliga kärnstöd av den politiska ledningen i en informell process. Detta dokumenteras dock inte i formella beslut. Beslut om utbetalning är den enda formella beslutsdokumentation som finns kopplad till dessa kärnstöd. Riksrevisionen har därför valt att strikt granska hur dessa beslut är utformade, utifrån samma krav som gäller för regeringsbeslut om påfyllnad. Inledningsvis redogörs för utgångspunkterna för Riksrevisionens bedömning.

⁸¹ Organisationerna presenteras närmare i kapitel 2.

⁸² Som nämnts ovan, i kapitel 2 och 3 skiljer sig processen för utvecklingsfonder och utvecklingsbanker från processen för övriga multilaterala organisationer genom att regeringen fattar så kallade påfyllnadsbeslut vart tredje år. Med dessa som utgångspunkt fattas årliga utbetalningsbeslut av Utrikesdepartementet. För utvecklingsfonder och utvecklingsbanker har därför både beslut om påfyllnad och beslut om utbetalningar granskats av Riksrevisionen.

4.1 Riksrevisionens utgångspunkter

För att det ska gå att förstå varför Sverige ger pengar till en organisation och vad pengarna har använts till, menar Riksrevisionen att det är viktigt med tydliga och informativa beslutsunderlag. Av beslutsdokumentationen bör det framgå varför Sverige ger kärnstöd till organisationen. Besluten bör också ge en samlad bild av organisationen samt aktuell information om Sveriges bedömning av organisationen avseende effektivitet och relevans.

I Regeringskansliets vägledning *Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen* anges att beslut bör innehålla tillräckligt med information för att de som är berörda ska få svar på de frågor som de kan tänkas ha. Det innebär till exempel att det genom att läsa besluten ska gå att få veta utgången i ärendet, förstå skälen för beslutet, få reda på vad som hänt under beredningen samt få reda på vad som ska hända i fortsättningen.⁸³

Dessa riktlinjer gäller för regeringsbeslut, men ska även vara en vägledning för regeringskanslibeslut.⁸⁴ Det finns även riktlinjer och rutiner för Regeringskansliärenden och mer specifikt för hantering av årligen återkommande bidrag till internationella organisationer.⁸⁵ Enligt dessa riktlinjer bör en kort beskrivning av ärendet ges. Beskrivningen bör innehålla information om insatsen och sökanden samt konkreta mål och förväntade resultat. Dessutom bör beslutet innehålla en bedömning av relevans i förhållande till Sveriges prioriteringar på området.⁸⁶

Ovan beskrivna vägledningar är i linje med vad riksdagen och regeringen har uttalat om bland annat insyn och öppenhet i biståndet, vilket presenteras närmare i utgångspunkterna för denna granskning, i avsnitt 1.3. Där anges också Riksrevisionens samlade bedömningsgrunder, inklusive krav som kan ställas på de regerings- och regeringskanslibeslut som granskats.

⁸³ *Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen* (Ds. 1998:39), s. 12.

⁸⁴ Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-09-09.

⁸⁵ *Rutiner för beslut som tas in i Utrikesdepartementets protokoll*, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) 2013-01-15. *Förslag till rutinbeskrivning som kan användas vid hantering och kontroll av årligen återkommande bidrag till internationella organisationer i form av basbudgetstöd, års- och medlemsavgifter och andra förhandlade utbetalningar (inget ansökningsförfarande)*, Regeringskansliet (Statsrådsberedningen), 2011-12-16.

⁸⁶ Representanter för UD-MU har påtalat att dessa riktlinjer och rutiner inte är utformade specifikt för beslut om utbetalningar av kärnstöd, vilket gör dem begränsat användbara. Det har också framförts att akterna för beslut ska vara avgränsade. Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03, 2014-06-09 och Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09.

4.2 Bakgrund och motiv till beslut

Både regeringsbeslut och regeringskanslibeslut ska alltså tydligt beskriva motiv för beslut samt relevanta bakgrundsuppgifter. Regeringen har beslutat att kärnstödets storlek och finansieringsform ska baseras på en bedömning av varje enskild organisations effektivitet och relevans.⁸⁷ Som stöd för beslut om kärnstöd ska organisationsbedömningar göras med viss regelbundenhet. Organisationsbedömningarna ska vara vägledande i prioriteringen av svenskt samarbete och finansiella bidrag till de multilaterala organisationerna.⁸⁸

4.2.1 Är besluten väl motiverade?

Riksrevisionen kan efter en genomgång av de beslut som ingår i granskningen konstatera att det utifrån beslut och tillhörande underlag överlag är svårt att avgöra varför en viss organisation får en viss nivå av kärnstöd.⁸⁹ I de flesta fall saknas helt motiveringar till beslutet att betala ut en viss summa pengar i kärnstöd till en organisation. Dessa iakttagelser gäller både för årliga beslut om kärnstöd och för beslut om påfyllnad som beslutas av regeringen vart tredje år. Av de 32 granskade besluten bedömer Riksrevisionen att endast tre beslut tydligt motiverar varför organisationen ska få en viss nivå på kärnstöd.⁹⁰

Både regeringen och utrikesutskottet har som nämnts uttalat att det bör gå att följa biståndet i en kedja från beslut om inriktning och fördelning via beslut till utbetalning och genomförande. Utan en beskrivning av vad som föranlett beslutet uppstår en lucka i denna kedja. I påfyllnadsbesluten för utvecklingsfonderna finns få eller inga tydliga referenser till det omfattande arbete som föregått de olika regeringsbesluten.⁹¹ Ett undantag är beslutet om deltagande i den trettonde påfyllnaden av ADF, som fattades i december 2013. I underlagspromemorian refereras till påfyllnadsprocessen, och det finns hänvisningar till raminstruktionen, förhandlingsinstruktioner och

⁸⁷ *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete* (UD 07.05) 2007, s. 16.

⁸⁸ *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete* (UD 07.05) 2007, s. 12 och *Metoden för genomförandet av organisationsbedömningar av multilaterala organisationer*, s. 1.

⁸⁹ Som beskrivs i inledningen av detta kapitel är det visserligen inte genom beslutet om utbetalning eller påfyllnad som nivån på kärnstöd fastställs, utan det görs i en diskussion i den politiska ledningen. De granskade besluten är dock den dokumentation som finns att tillgå om kärnstöd till multilaterala organisationer, varför Riksrevisionen menar att det är rimligt att relevant information samlas i dessa beslut.

⁹⁰ Se regeringens beslut om deltagande i femtonde och sextonde påfyllnaderna av IDA och beslutet om utbetalning av kärnstöd till UNDP för 2011.

⁹¹ Regeringens beslut om deltagande i tolfte påfyllnaden av ADF och regeringens beslut om deltagande i trettonde, fjortonde, femtonde och sextonde påfyllnaderna av IDA.

förhandlingsrapporter samt till olika dokument från organisationen. Dessa finns dock inte bilagda beslutet.⁹²

4.2.2 *Refererar besluten till effektivitet och relevans?*

Förändringar i effektivitet i förhållande till tidigare organisationsbedömningar berörs inte i något av de beslut som Riksrevisionen har granskat. Det går därmed inte att följa organisationens utveckling genom att läsa beslut och tillhörande underlag. Skrivningar om organisationernas *interna och externa effektivitet* är få och begränsade. Det finns dock undantag, som till exempel besluten om utbetalningar av kärnstöd till UNDP för 2011–2013.

De granskade besluten har ofta någon typ av beskrivning av organisationens *relevans* i beslut eller underlag. Kvaliteten på beskrivningen skiljer sig dock avsevärt mellan olika beslut. För GFATM beskrivs organisationens relevans i relation till svenska prioriteringar och utvecklingsmål i de fyra senaste av fem granskade beslut.⁹³ Organisationens verksamhet beskrivs också som relevant utifrån den svenska policyn för internationellt hiv- och aidsarbete samt milleniemålen. Däremot saknar samtliga beslut som rör Afrikanska utvecklingsfonden (ADF) tydliga skrivningar om organisationens relevans, trots att sådana iakttagelser görs på ett systematiskt sätt i organisationsbedömningen och i organisationsstrategin för AfDB/ADF.⁹⁴ I det påfyllnadsbeslut som fattades 2010 finns bara en vag formulering: ”Flera av Sveriges traditionella biståndspolitiska värderingar återspeglas i slutdokumentet från förhandlingen.”⁹⁵ I påfyllnadsbeslutet från december 2013 finns dock en referens till den bedömning av relevans som gjordes i organisationsstrategin 2012.⁹⁶

4.2.3 *Organisationsbedömningar och strategier används sällan i besluten för att motivera kärnstöd*

Riksrevisionen kan konstatera att granskade beslut i mycket begränsad omfattning refererar till befintliga organisationsbedömningar.⁹⁷

⁹² Utrikesdepartementet påpekar att bedömningsunderlaget är så omfattande att det är svårt att bilägga beslutet. Men ett arkivsystem med årsakter skulle kunna lösa det problemet. (Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-11-05).

⁹³ Beslut om utbetalningar av kärnstöd till GFATM för perioden 2010–2013.

⁹⁴ Beslut om utbetalningar till ADF för perioden 2011–2013 (2010 fattades inget formellt beslut om utbetalning).

⁹⁵ Regeringens beslut om deltagande i den tolfte påfyllnaden av ADF.

⁹⁶ Regeringens beslut om deltagande i den trettonde påfyllnaden av ADF.

⁹⁷ Regeringens beslut om deltagande i sextonde påfyllnaden av IDA (UF2011/41067/UD/MU) 2011-07-07.

I beslut för GFATM och ADF saknas helt referenser till beslutade organisationsbedömningar,⁹⁸ trots att organisationerna har uppdaterade bedömningar från 2010.⁹⁹ För AfDB/ADF finns även en beslutad organisationsstrategi från 2012.¹⁰⁰ Inte heller den nämns i besluten.

För de tre andra organisationerna (UNDP, UNHCR och Världsbanken) finns det referenser till organisationsbedömningar i cirka hälften av besluten.¹⁰¹ I besluten saknas det dock helt beskrivningar av hur effektivitet och relevans utvecklats i organisationerna sedan den senaste organisationsbedömningen. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet finns sådana bedömningar i andra dokument. Sedan Regeringskansliets/Utrikesdepartementets arkivsystem ändrades har dock sammanhållen dokumentation i princip omöjliggjorts.¹⁰² Se vidare om detta i avsnitt 5.3.

4.3 Förväntade resultat

Riksrevisionen menar att det i besluten bör framgå vad kärnstödet förväntas bidra till för resultat. Eftersom kärnstöden är icke öronmärkta pengar till organisationernas hela verksamhet är det inte möjligt att specificera särskilda resultat för det svenska stödet. Beskrivning av förväntade resultat i besluten får därför istället kopplas till organisationernas egna resultatramverk. Det kan handla om att i besluten ange områden som är viktiga för Sverige och som därför ska följas särskilt i uppföljningen av organisationen. Riksrevisionen menar att det i besluten även bör kommenteras hur de förväntade resultaten relaterar till svenska biståndspolitiska prioriteringar. Eftersom det normalt sett finns strategiska planer och resultatramverk för organisationerna bör dessa biläggas eller refereras till i besluten.

De beslut som Riksrevisionen har granskat saknar ofta beskrivningar av de resultat som organisationerna förväntas uppnå och på vilket sätt resultaten är relevanta för svenska prioriteringar, trots att det normalt finns beslutade resultatramverk att hänvisa till. Samtidigt varierar det mycket mellan olika beslut, och det finns tydliga skillnader mellan de olika organisationerna.

⁹⁸ Beslut om utbetalningar av kärnstöd till GFATM för perioden 2010–2013 och beslut om utbetalningar till ADF för perioden 2011–2013 (2010 fattades inget formellt beslut om utbetalning).

⁹⁹ Svensk bedömning av Globala fonden mot aids, tbc och malaria 2010 och Svensk bedömning av Afrikanska utvecklingsbanken 2010.

¹⁰⁰ Strategi för Sveriges samarbete med Afrikanska utvecklingsbanken 2012–2014.

¹⁰¹ Se beslut om utbetalning av kärnstöd för UNHCR 2011, 2012 och 2013, beslut om utbetalning av kärnstöd till UNDP 2010 och 2011 (UF2010/21707/MU, 2010-08-17, UF2011/12419/UD/MU, 2011-02-17) samt beslut om utbetalning av kärnstöd till IDA 2011 och regeringens beslut om deltagande i sextonde påfyllnaden av IDA 2011.

¹⁰² Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-09-09.

För **GFATM** finns tydligt formulerade mål för det svenska engagemanget i fyra av fem beslut. Utbetalningsbesluten för 2011 och 2012 innehåller målsättningar om både förbättrad intern effektivitet och externa resultat. I de två utbetalningsbesluten för 2013 finns en tydlig redogörelse för GFATM:s mål, enligt organisationens strategi för perioden 2012–2016. Förväntade resultat kopplas också tydligt till svenska prioriteringar.¹⁰³

När det gäller **UNDP** finns det fem beslut om utbetalning av kärnstöd under perioden 2010–2013.¹⁰⁴ I samtliga dessa beskrivs förväntade resultat genom att referera till organisationens egen strategi för perioden 2008–2013. Exempel på prioriterade områden i strategin lyfts fram i besluten. I tre av fem beslut finns det kortfattade kopplingar mellan förväntade resultat och svenska prioriterade områden.

UNHCR har under perioden fått cirka 1,5 miljarder kronor i kärnstöd, genom fem utbetalningsbeslut. Riksrevisionen kan konstatera att de förväntade resultaten är mycket begränsat beskrivna i besluten, trots att information finns tillgänglig i UNHCR:s resultatramverk. I tre av fem beslut står det att UNHCR ska bidra till uppfyllelsen av det svenska målet att det humanitära biståndet ska "rädda liv och lindra nöd".¹⁰⁵ Det finns dock ingen beskrivning av vad som konkret förväntas av organisationen för att målet ska anses vara uppfyllt.¹⁰⁶

För de två utvecklingsfonderna ADF och IDA finns beslut om att Sverige ska delta i påfyllnad samt årliga utbetalningsbeslut. Riksrevisionen kan konstatera att det är svårt att genom beslutsdokumentationen få en bild av vilka de förväntade resultaten är. Det refereras inte till organisationens resultatramverk, vilket Sverige varit med och förhandlat fram.

I utbetalningsbesluten för **ADF** saknas i princip helt beskrivning av förväntade resultat. I utbetalningsbeslutet från 2013 finns det en hänvisning till regeringens beslut om påfyllnad från 2010. I detta finns dock endast ett fåtal vaga formuleringar om förväntade resultat på övergripande nivå.¹⁰⁷ En förbättring av dokumentationen kan dock märkas i det påfyllnadsbeslut som

¹⁰³ Beslut om utbetalningar av kärnstöd till GFATM för perioden 2010–2013 (UF2010/41126/MU, 2010-06-23, UF2011/63712/UD/MU 2011-10-19, UF2012/62456/UD/MU, 2012-10-26, UF2012/33232/UD/MU, 2013-05-28, UF2012/70778/UD/MU, 2013-11-22).

¹⁰⁴ Beslut om utbetalningar av kärnstöd till UNDP för perioden 2010–2013.

¹⁰⁵ Beslut om utbetalningar av kärnstöd till UNHCR för perioden 2010–2013.

¹⁰⁶ UNHCR:s bidrag till den svenska målsättningen "rädda liv och lindra nöd" sker inom ramen för FN:s samordnade insatser i aktuella humanitära kriser, vilka är svåra att specificera på förhand.

¹⁰⁷ Se beslut om utbetalningar till ADF för perioden 2011–2013 (2010 fattades inget beslut om utbetalning) och Regeringens beslut om deltagande i den tolfte påfyllnaden av ADF.

fattades i december 2013; där finns det en tydlig referens till mål formulerade i strategin för AfDB/ADF för 2013–2022.¹⁰⁸

IDA är den organisation som får mest pengar i svenskt kärnstöd. För denna organisation har Riksrevisionen granskat fyra regeringsbeslut om deltagande i påfyllnader och tre regeringskanslibeslut om utbetalningar. I de fyra påfyllnadsbesluten saknas helt diskussion om vilka resultat Sverige förväntar sig genom kärnstödet, trots att det finns ett resultatramverk för organisationen som Sverige varit med om att förhandla fram.¹⁰⁹ Endast i ett av tre beslut om utbetalning finns en diskussion om förväntade resultat. Det hänvisas där till att förväntade resultat framgår av de strategiska ramverken som tas fram inom ramen för varje påfyllnad. För dessa finns även resultatramverk och resultatindikatorer. Dessa finns dock inte bilagda beslutet.¹¹⁰

4.4 Resultatuppföljning kopplad till kärnstöden

Riksrevisionen menar att det är rimligt att en organisations resultat följs upp för att Sverige ska kunna avgöra om en organisation bör få fortsatt, ökat eller minskat kärnstöd.¹¹¹ I Regeringskansliets rutinbeskrivning för hantering av bland annat årligen återkommande basbudgetstöd anges att resultatuppföljningen bör återkoppla till de förväntade mål som beskrivs i besluten.¹¹² Som beskrivs ovan saknar dock de formella besluten ofta beskrivning av förväntade resultat, vilket påverkar resultatuppföljningen. Den genomförda resultatuppföljningen ska, enligt rutinbeskrivningen, dokumenteras i en *avslutningspromemoria*.¹¹³ Enligt Utrikesdepartementet ska de gällande riktlinjerna och mallarna användas i tillämpliga delar i hanteringen av kärnstöd.

¹⁰⁸ Regeringens beslut om deltagande i den trettonde påfyllnaden av ADF, UF2013/76262/UD/MU, 2013-12-12.

¹⁰⁹ Regeringens beslut om deltagande i trettonde, fjortonde, femtonde och sextonde påfyllnaderna av IDA.

¹¹⁰ Beslut om utbetalning av kärnstöd till IDA för perioden 2011–2013 (2010 fattades inget formellt beslut om utbetalning).

¹¹¹ Huruvida en organisation över huvud taget ska få kärnstöd är ett politiskt beslut. Om regeringen anser att Sverige inte längre ska vara med i exempelvis en FN-organisation eller Världsbanken är en avvägning där organisationens resultatprestationer en aspekt som bedöms. Utrikespolitisk och biståndspolitisk relevans är en annan aspekt.

¹¹² *Förslag till rutinbeskrivning som kan användas vid hantering av årligen återkommande bidrag till internationella organisationer i form av basbudgetstöd, års- och medlemsavgifter och andra förhandlade utbetalningar (inget ansökningsförfarande)*, s. 11.

¹¹³ *Förslag till rutinbeskrivning som kan användas vid hantering av årligen återkommande bidrag till internationella organisationer i form av basbudgetstöd, års- och medlemsavgifter och andra förhandlade utbetalningar (inget ansökningsförfarande)*, s. 11.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) ansvarar för uppföljningen av kärnstöd. Enligt Utrikesdepartementet sker uppföljningen i stor utsträckning löpande, genom framför allt styrelsearbete. Information om denna löpande uppföljning finns dock inte samlad på ett tydligt sätt. I avsnitt 4.4.3 beskrivs att resultatuppföljningen huvudsakligen sker på annat sätt än genom avslutningspromemoriorna.

4.4.1 *Avslutningspromemior saknar utförlig resultatuppföljning*

Riksrevisionen har gått igenom samtliga avslutningspromemior för de fem organisationerna under den granskade perioden, totalt nio stycken. För GFATM och UNDP finns en respektive två promemior.¹¹⁴ För UNHCR, IDA och ADF finns det avslutningspromemior för granskade beslut till och med budgetåret 2012.¹¹⁵

Riksrevisionen kan konstatera att de avslutningspromemior som granskats inte är skrivna i syfte att vara ett verktyg i återrapporteringen inför kommande beslut. Den formella resultatuppföljningen i promemoriorna är oftast begränsad till kommentarer om organisationens årsrapport. Kommentarererna är kortfattade och snarast referat utan bedömningar eller egen analys. Årsrapporterna är dock inte den enda möjliga källan till information om organisationerna. Det görs i många fall halvtidsutvärderingar och resultatuppföljningar av olika slag, initierade av dels organisationerna, dels givarländerna.¹¹⁶ Sådana externa utvärderingar refereras dock sällan i avslutningspromemoriorna. Eftersom organisationernas årsrapporter normalt levereras mer än ett år efter beslutet är fördröjningen mellan beslut och uppföljning lång. En fördjupad diskussion om denna problematik förs nedan i avsnitt 4.6.2.

I den avslutningspromemoria som finns för **GFATM**, för beslut som fattades 2011, görs ingen bedömning av organisationens externa resultat eller effektivitet,¹¹⁷ trots att det i beslutet formulerades tre specifika mål för externa resultat. De förväntningar om förbättrad intern effektivitet som formulerades i beslutet följs upp översiktligt, under rubriken riskuppföljning. Utrikesdepartementet påpekar i sammanhanget att uppföljningen av kärnstöd till GFATM framför allt görs i halvårsöversynen/halvtidsutvärderingen, inte i avslutningspromemorian.

¹¹⁴ För UNDP – se UF2010/9831/MU, 2010-02-11 och UF2011/12419/UD/MU, 2011-02-17. För GFATM – se UF2011/63712/UD/MU, 2011-10-16.

¹¹⁵ För UNHCR – se UF2010/71588/UD/SP, 2010-12-02, UF2011/5722/UD/SP, 2011-02-02, UF2012/6718/UD/MU, 2012-01-24. För ADF – se UF2011/6479/UD/MU, 2011-02-02, UF2012/1765/UD/MU, 2012-01-09. För IDA – se UF2010/74997/UD/MU, 2010-12-09, UF2011/75152/UD/MU, 2011-12-22.

¹¹⁶ Sverige (Utrikesdepartementet och Sida) har varit påtryckande för att både sådana externa rapporter och organisationernas internrevision ska bli offentliga och tillgängliga.

¹¹⁷ Beslut om utbetalning av kärnstöd till GFATM (UF2011/63712/UD/MU) 2011-10-16.

För **UNDP** finns två avslutningspromemorior för perioden 2010–2013.¹¹⁸ I båda dessa görs bedömningen att planerade resultat uppnåtts på ett adekvat sätt. Hur UD-MU har kommit fram till denna bedömning framgår dock inte. Den huvudsakliga uppföljningen av UNDP:s verksamhet görs, enligt Utrikesdepartementet, i löpande styrelsearbete samt i arbetet med organisationsbedömningen.¹¹⁹

Tre av de fem beslut om kärnstöd till **UNHCR** som granskats har avslutats med avslutningspromemorior.¹²⁰ Gemensamt för dessa är att det saknas analys och bedömning av uppnådda resultat. I två av tre dokument redogörs för prestationer, men om dessa kan anses som tillräckliga eller inte bedöms inte i detta dokument. Eftersom det inte formulerats några uppföljningsbara målsättningar i besluten finns det inte heller något att återkoppla till.¹²¹ I den sista av de tre avslutningspromemoriorna görs bedömningen att UNHCR ”bidrar i stor utsträckning till att uppfylla svenska prioriteringar”.¹²² Hur UD-MU har kommit fram till denna slutsats framgår dock inte i avslutningspromemorian.

I de två avslutningspromemorior som författats med anledning av kärnstöd till **IDA** presenteras kortfattat ett antal resultat som uppnåtts under perioden.¹²³ Hur dessa resultat ska bedömas framgår dock inte. Det saknas också analys eller diskussion om hur resultaten förhåller sig till svenska mål och prioriteringar på området. Det anges dock att den svenska bedömningen är att IDA har hög relevans och effektivitet. Analys och underlag kopplad till detta påstående finns dock inte inkluderat. I det senare av de två dokumenten anges att en resultatanalys främst görs i återkommande påfyllnadsförhandlingar.

Det finns även två avslutningspromemorior för **ADF**.¹²⁴ Dessa skiljer sig något från övriga. Det finns korta redovisningar av resultat på en övergripande nivå, men framförallt finns referenser till flera interna och externa utvärderingar. Det finns också beskrivningar av det pågående reformarbetet i organisationen. Hur UD-MU ställer sig till beskrivna resultat och pågående reformarbete framgår dock inte, och det saknas referens till bedömningar av resultaten.

¹¹⁸ Beslut om utbetalning av kärnstöd till UNDP (UF2010/9831/MU) 2010-02-11 och (UF2011/12419/UD/MU).

¹¹⁹ Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-09-09.

¹²⁰ Beslut om utbetalning av kärnstöd till UNHCR, UF2010/71588/UD/SP, 2010-12-02, UF2011/5722/UD/SP, 2011-02-02, UF2012/6718/UD/MU, 2012-01-24.

¹²¹ Beslut om utbetalning av kärnstöd till UNHCR, UF2010/71588/UD/SP, 2010-12-02, UF2011/5722/UD/SP, 2011-02-02.

¹²² Beslut om utbetalning av kärnstöd till UNHCR, UF2012/6718/UD/MU, 2012-01-24.

¹²³ Beslut om utbetalning av kärnstöd till IDA. UF2010/74997/UD/MU, 2010-12-09, UF2011/75152/UD/MU, 2011-12-22.

¹²⁴ UF2011/6479/UD/MU, 2011-02-02, UF2012/1765/UD/MU, 2012-01-09.

Enligt Utrikesdepartementet görs bedömningen i påfyllnadsförhandlingar, halvtidsöversyner samt löpande styrelsearbete.¹²⁵

4.4.2 *Avslutningspromemorior ger inte vägledning inför kommande beslut*

Enligt Utrikesdepartementets allmänna rutiner bör avslutningspromemorierna ge vägledning inför kommande utbetalningsbeslut. Riksrevisionen kan dock konstatera att avslutningspromemorierna normalt sett inte används för att ge sådan vägledning. Normalt fattas också minst ett nytt beslut om utbetalning innan det föregående beslutet avslutas genom en avslutningspromemoria.

I avslutningspromemorierna saknas i princip helt bedömningar av förändringar av effektivitet och relevans i relation till tidigare bedömningar. Även referenser till sådana bedömningar saknas. Till exempel finns det inga referenser till hur organisationerna har utvecklats sedan den senaste formella organisationsbedömningen, trots att UD-MU har kunskap om detta från det löpande styrelse- och påverkansarbetet. I flera fall finns det beskrivningar av pågående eller genomförda reformer. Vad dessa konkret har lett till eller hur de skulle påverka den svenska bedömningen av organisationen framgår däremot inte av avslutningspromemorierna.

4.4.3 *Resultatuppföljningen görs huvudsakligen på annat sätt*

Sammantaget kan Riksrevisionen konstatera att när det gäller kärnstöd till multilaterala organisationer tycks resultatuppföljning i första hand ske på annat sätt än genom avslutningspromemorior. Utrikesdepartementets uppföljning av organisationers resultat görs löpande genom dialog och konsultationer med respektive organisation samt genom halvtidsöversyner och i styrelsearbetet i respektive organisation. Dialogen inkluderar bland annat hur organisationen genomför sin strategiska plan och hur den uppnår förväntade resultat. Syftet är bland annat att utifrån det uppnådda resultatet driva svenska prioriteringar ytterligare. Vidare förekommer så kallade samråd med likasinnade länder som ger stöd till organisationerna, och gemensamma analyser och gemensamt påverkansarbete bedrivs.¹²⁶

¹²⁵ Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09.

¹²⁶ Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09.

4.5 Utrikesdepartementets riktlinjer och mallar

Det finns som nämnts ett antal rutiner och riktlinjer inom Regeringskansliet som ska ge vägledning för hur beslut och underlagspromemorior formuleras. Dessa vägledningar är ofta generella. Representanter för UD-MU har påtalat att det finns begränsningar i hur användbara vägledningarna är för hanteringen av beslut om påfyllnader och utbetalningar av kärnstöd.¹²⁷ Under andra halvåret 2014 pågår en intern översyn av Utrikesdepartementets bidragshanteringsprocess i syfte att förbättra departementets interna processer för bidragshantering. I detta arbete förväntas bland annat rutinbeskrivningar, riktlinjer, vägledning och mallar ses över.

4.5.1 Riktlinjer och mallar är inte utformade specifikt för beslut om kärnstöd

I granskningen har framkommit att nuvarande riktlinjer och mallar för beslut samt underlagspromemorior inte anses vara utformade för beslut om utbetalning av kärnstöd. De mallar och riktlinjer som infördes 2011 är, enligt representanter för UD-MU, framförallt anpassade för tidsbegränsade projektstöd.¹²⁸ Ledningen för UD-MU har efterfrågat egna mallar för kärnstöden, eftersom de menar att det därmed skulle bli lättare att dokumentera relevant information. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet ska UD-MU använda de gällande riktlinjerna och mallarna i tillämpliga delar i hanteringen av kärnstöd.¹²⁹

Som beskrivits i kapitel 3 fattas beslut om nivå på kärnstöd av den politiska ledningen i samband med beredningen av budgetpropositionen. Riksrevisionen kan konstatera att detta kan få konsekvenser för arbetet med att ta fram underlag för det formella utbetalningsbeslutet. Om nivån på kärnstöd redan är satt när underlagspromemorian till ett beslut ska skrivas, riskerar detta att urholka syftet med tydliga beslut och underlagspromemorior. En effekt av detta är att när beslut och underlagspromemoria ska tas fram kan det upplevas som onödigt arbete att lägga tid på exempelvis tydliga motiveringar. Dessutom kan de bedömningar som låg till grund för fastställande av nivån vara förlegade vid tiden för beslutet. I granskningen har det också påpekats att de nuvarande beslutsprocesserna innebär att underlagspromemorior till beslut om kärnstöd till viss del blir en efterhandskonstruktion.¹³⁰

Riksrevisionen noterar att riktlinjer och mallar visserligen inte är utformade specifikt för Utrikesdepartementets hantering av kärnstöd till multilaterala

¹²⁷ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03, 2014-06-09.

¹²⁸ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03 och 2014-06-09.

¹²⁹ Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09.

¹³⁰ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03.

organisationer, utvecklingsfonder och utvecklingsbanker. Nuvarande mallar skulle dock kunna användas i större utsträckning än vad som varit fallet under den granskade perioden. Att kvaliteten i granskade beslut har höjts efterhand är ett tecken på det. Riksrevisionen kan samtidigt konstatera att en annan, och kanske viktigare, fråga är om själva processen för fastställande om kärnstöd påverkar hur arbetet med att formulera tydliga underlag prioriteras.

4.5.2 *Avslutningspromemorior passar inte in i processen för hantering av kärnstöd*

Riksrevisionen har tidigare i granskningen konstaterat att avslutningspromemorior som regel saknar resultatuppföljning och inte ger vägledning inför kommande beslut. Även företrädare för UD-MU har i intervjuer konstaterat att avslutningspromemorior inte uppfyller det tänkta syftet, det vill säga att ligga till grund för kommande beslut. En förklaring till detta anges vara att man inväntar årsrapporter från organisationerna för att kunna använda informationen från dessa i avslutningspromemorierna. Eftersom årsrapporterna inte har hunnit komma innan ett nytt beslut ska fattas, innebär det att produktionen av avslutningspromemorior är frikopplad från kommande beslut.¹³¹

Riksrevisionen noterar därmed att det finns administrativa moment kopplade till arbetet med avslutningspromemorior som inte tillför något mervärde för enhetens uppföljning av kärnstöd. Vid Riksrevisionens intervjuer har också påpekats att avslutningspromemorior idag främst används för att avsluta akter. De tillför inte något till enhetens operativa verksamhet och fungerar inte som verktyg för resultatuppföljning av svenska bidrag, eftersom detta sker på annat sätt. Resultatanalysen ska, enligt företrädare för UD-MU, istället ske inom ramen för de större processerna – organisationsbedömningar, resultatstrategier och påfyllnadsförhandlingar samt de olika organisationernas resultatramverk.¹³² Som Riksrevisionen har konstaterat ovan dokumenteras detta arbete dock inte samlat.

Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att när det gäller arbetet med utvecklingsfonder och utvecklingsbanker har avslutningspromemorior kopplade till utbetalningsbeslut inget tydligt syfte. De årliga besluten om utbetalning av kärnstöd utgår från den påfyllnad som regeringen beslutat om. Dessa beslut fattas vanligtvis vart tredje år. Påfyllnadsbesluten föregås av en särskild resultatuppföljning och organisationsbedömning inför påfyllnadsförhandlingarna. Det finns också en process med halvtidsutvärderingar av fondernas resultat sedan den senaste påfyllnaden.

¹³¹ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03, 2014-06-09.

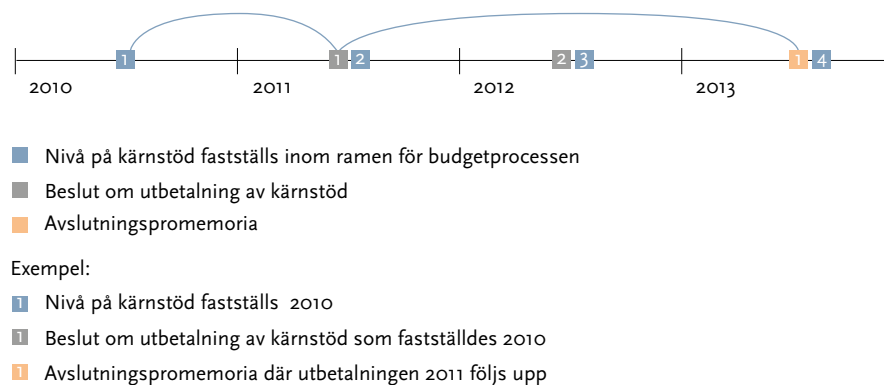
¹³² Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03 och 2014-06-09.

Arbetet med att ta fram avslutningspromemorior för själva utbetalningen blir därmed en rent administrativ uppgift, i syfte att stänga akten för beslutet.

När det gäller hanteringen av årliga kärnstöd till multilaterala organisationer är avslutningspromemorian den enda formella resultatuppföljningen som görs kopplad till beslutet. Processen för att fastställa nivå på kärnstöd innebär dock att det inte går att skriva avslutningspromemoria kopplad till ett beslut om utbetalning av kärnstöd innan ett beslut om nivån för nästkommande år ska fattas.

I figur 4 nedan ges ett teoretiskt exempel för att förklara detta. I exemplet fastställs nivån för ett kärnstöd 2010, inom ramen för beredningen av budgetpropositionen för 2011. Beslut om utbetalning av detta kärnstöd fattas 2011 och även utbetalningen sker 2011. Avslutningspromemorian där uppföljningen av kärnstödet görs kommer dock först 2012. Som framgår av figuren har flera beslut om nya kärnstöd till organisationen fattats innan avslutningspromemorian tas fram 2012. Även om avslutningspromemorierna skulle kunna produceras snabbare än tidigare skulle de alltså riskera att komma efter att ännu en nivå på kärnstöd fastställts. Det som inte framgår av figuren är den löpande resultatuppföljning som görs, genom exempelvis halvtidsöversyner och styrelsearbete i organisationerna.

Figur 4 Illustration över hur avslutningspromemorior kommer in i processen för kärnstöd



4.5.3 Anslagsförordningen är svår att följa

Vid utbetalning av kärnstöd ska Utrikesdepartementet enligt gällande mallar och riktlinjer förhålla sig till anslagsförordningen (2011:223), enligt vilken utbetalning av bidrag ska göras i nära anslutning till att bidraget ska användas av mottagaren.¹³³ Utrikesdepartementet har fört en diskussion med Finansdepartementet för att få stöd angående hur anslagsförordningen ska tolkas. Regeringskansliets nuvarande tolkning innebär att bidrag i sin helhet

¹³³ 11 § anslagsförordningen (2011:223).

ska användas under innevarande budgetår, om inget annat anges, vilket enligt Utrikesdepartementet försvårar insatser under senare delen av året.¹³⁴ Enligt Utrikesdepartementet är anslagsförordningen inte anpassad till den multilaterala verksamhetens förutsättningar.¹³⁵

Riksrevisionen har i sin granskning av beslut om utbetalning av kärnstöd sett att det förekommer att stora summor pengar betalas ut sent på året, samtidigt som det i beslutet anges att pengarna ska nyttjas under innevarande år. Ett exempel gäller ett beslut om utbetalning på 300 miljoner kronor till GFATM som fattades i november 2013. I beslutet anges att pengarna ska användas under 2013 men att de avser en påfyllnad för 2014–2016. Pengarna betalades ut i mitten av december 2013.¹³⁶ I och med beslutet ställer Sverige ett formellt krav på att de svenska medlen ska användas under de sista dagarna 2013, trots att pengarna avser verksamhet för de efterföljande åren.

Enligt Riksrevisionen kan Utrikesdepartementets tillämpning av anslagsförordningen paradoxalt nog leda till att besluten inte ger en rättvisande bild av det svenska kärnstödet, dess användning och syfte. Syftet med nämnda regel i anslagsförordningen är bland annat att undvika att bidrag betalas ut långt i förväg. Om utbetalningar görs i förskott blir konsekvensen att statsbudgeten avräknas med oförbrukade medel.¹³⁷ Ovanstående exempel där Utrikesdepartementet ställt krav på att utbetalningar sent under ett år ska användas innevarande år när medlen faktiskt ska användas under kommande år innebär inte, enligt Riksrevisionens bedömning, att syftet med anslagsförordningen uppnås. Konsekvensen kan istället bli osäkerhet och redovisningsproblem för den mottagande organisationen. När det är möjligt borde Utrikesdepartementet istället dela upp utbetalningar. Det vill säga i ovanstående exempel betala ut en tredjedel av det beviljade bidraget under 2014, 2015 respektive 2016.

Riksrevisionen bedömer att förskottsutbetalningar i slutet av kalenderår kan bero på brister i planering och medelshantering på Utrikesdepartementet. Med god planering av verksamheten och tillgängliga anslag minskar behovet av stora förskottsutbetalningar, och de löpande utbetalningarna kan istället anpassas efter mottagarorganisationernas behov och förbrukning av medel.

¹³⁴ Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09.

¹³⁵ Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09.

¹³⁶ GFATM, 2013-11-22 (UF2012/70778/UD/MU).

¹³⁷ EA-boken, *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet* (ESV 2014:7). *Handledning transfereringar, Ekonomistyrningsverket* (ESV 2011:23).

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis visar Riksrevisionens genomgång att det finns brister i hur beslut om kärnstöd dokumenterats. Utbetalningsbeslut och påfyllnadsbeslut med tillhörande underlag innehåller överlag inte tillräckligt med information för att det ska gå att förstå bakgrunden till och syftet med att Sverige ger bidrag till en viss organisation.

Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att kvaliteten på beslutsunderlagen till viss del har förbättrats. Senare beslut har något tydligare och mer utförliga underlag och refererar oftare till underliggande arbetsmaterial. Men även om det finns förbättringar menar Riksrevisionen att beslutsdokumentationen fortfarande är otillräcklig, eftersom bakomliggande bedömningar och annan relevant dokumentation oftast inte framgår av besluten.

Granskningen visar vidare att det finns relativt mycket underlag om de organisationer som Sverige ger kärnstöd till, exempelvis i form av organisationsbedömningar, organisationsstrategier, halvtidsöversyner, instruktioner och rapporter från styrelsemöten. Detta underlag syns dock sällan i beslutsdokumentationen.

Riksrevisionen noterar att processen för att besluta om kärnstöd, vilken beskrivs i kapitel 3, riskerar att påverka kvaliteten i beslutsdokumentationen. Eftersom nivån är fastställd i en separat process kan det saknas incitament att formulera tydliga beslut. Riksrevisionen kan vidare konstatera att avslutningspromemoriorna i praktiken inte fungerar som underlag inför nya beslut om kärnstöd, och de i stor utsträckning saknar resultatuppföljning. Resultatuppföljning görs istället löpande på annat sätt men dokumenteras inte samlat. Avslutningspromemoriornas enda funktion blir därmed att formellt avsluta ärendeakten.

5 Utrikesdepartementets löpande handläggning av multilaterala organisationer

I detta kapitel redogörs för Riksrevisionens iakttagelser avseende Utrikesdepartementets löpande arbete med multilateralt utvecklingssamarbete i form av styrelse- och påverkansarbete, uppföljning samt ärendehantering och arkivering.

5.1 Styrelse- och påverkansarbete är en central del av arbetet med organisationerna

Majoriteten av det löpande arbetet med multilaterala organisationer består av insatser för att på olika sätt påverka organisationerna, i syfte att få genomslag för svenska utvecklingspolitiska prioriteringar. Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU) ansvarar för detta arbete.

5.1.1 Organisering av styrelse- och påverkansarbetet

Att förhandla och avtala om Sveriges relation till FN:s fonder och program samt till utvecklingsbankerna är ett ansvar som åligger regeringen.¹³⁸ Ansvarigt departement är Utrikesdepartementet, och UD-MU svarar för beredning och handläggning. Inom UD-MU:s ansvarsområde ligger genomförandet av Sveriges utvecklingssamarbete genom FN, utvecklingsbanker, utvecklingsfonder och tematiska fonder. UD-MU ansvarar för Sveriges representation i styrelser i FN:s fonder och program, samt den indirekta representationen via valkretssamarbeten¹³⁹ i utvecklingsbankerna. UD-MU ansvarar också för att samordna svenska prioriteringar i det löpande styrelsearbetet.¹⁴⁰ UD-MU:s uppdrag är att bedriva ett strategiskt och långsiktigt

¹³⁸ MU:s verksamhetsansvar inom UD, Utrikesdepartementet, 2013-03-15, s 2.

¹³⁹ Sverige delar i vissa organisationer, till exempel i utvecklingsbankerna, styrelseplats med andra länder. Då samarbetar dessa länder i en så kallad valkrets. Valkretsen har normalt en representation vid organisationen, vilken bemannas av representanter för valkretsens medlemsländer. För mer information om valkretsarbetet, se avsnitt 5.1.3.

¹⁴⁰ Se 24 § i regeringens föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF 2005:5). Ansvaret för dessa frågor gäller i den mån inte något annat departement svarar för sådana frågor.

påverkansarbete i multilaterala utvecklingspolitiska frågor, och enheten deltar regelbundet i mellanstatliga förhandlingar.¹⁴¹

Under den aktuella granskningsperioden har det övergripande styrdokumentet för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete, och därmed UD-MU:s styrelse och påverkansarbete, varit *Svensk strategi för multilateralt utvecklingsarbete*. I strategin slår regeringen fast principer för styrning och strategisk påverkan av de organisationer som får svenskt kärnstöd. En grundläggande utgångspunkt är att Sveriges ställning som viktig bidragsgivare ska nyttjas för att påverka organisationernas verksamhet.¹⁴²

5.1.2 UD-MU producerar verksamhetsplan, organisationsstrategier och årliga arbetsplaner

UD-MU upprättar årliga verksamhetsplaner för enhetens verksamhet. I verksamhetsplanen beskrivs hur enheten ska uppfylla det ansvar som ålagts den.

I verksamhetsplanerna slås fast att arbetet, i linje med strategin för multilateralt utvecklingssamarbete, ska vägledas av organisationsbedömningar. Ambitionsnivån för UD-MU:s arbete med de olika organisationerna ska ligga i nivå med Sveriges kärnstöd till respektive organisation.¹⁴³ Vidare formulerar UD-MU övergripande principer för det svenska styrelse- och påverkansarbetet. Verksamhetsplanerna för granskningsperioden 2010–2013 har sett olika ut, men 2013 angav till exempel UD-MU att enheten ska:

- ”verka för genomslag för svenskt utvecklingspolitik i de multilaterala organisationerna,
- öka kraven på de multilaterala organisationerna vad gäller att uppnå maximala och konkreta resultat för de resurser Sverige och andra länder bidrar med.
- vara fortsatt pådrivande när det gäller att utforma och verkställa den multilaterala reformagendan tillsammans med andra likasinnade länder, i syfte att öka de multilaterala organisationernas utvecklingsresultat, effektivitet, kostnadseffektivitet, transparens och antikorrruption.”¹⁴⁴

¹⁴¹ Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-11-05.

¹⁴² *Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*, (UD 07.05) 2007, s. 22–24.

¹⁴³ Se exempelvis arbetspapper, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), *Verksamhetsplan 2013 – Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU)*.

¹⁴⁴ Arbetspapper, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), *Verksamhetsplan 2013 – Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU)*.

I verksamhetsplanen anges vidare att fokus för 2013 ligger på att flytta fram positionerna vad gäller effektivitet, resultat och ansvarsutkrävande.¹⁴⁵ Verksamhetsplanerna för 2010–2013 innehåller liknande skrivningar.¹⁴⁶

I verksamhetsplanerna anges också prioriteringar per grupp inom UD-MU (se faktaruta på nästa sida) och per tematiskt område. Där anges övergripande mål och konkreta prioriteringar för flera organisationer, utvecklingsbanker och utvecklingsfonder. I enlighet med strategin för multilateralt utvecklingsarbete vägleds UD-MU:s arbete med de viktigaste organisationerna dessutom ofta av en organisationsstrategi. Organisationsstrategin slår fast prioriterade områden för det svenska styrelse- och påverkansarbetet. Utifrån organisationsbedömning, verksamhetsplan och eventuell organisationsstrategi utarbetar UD-MU årliga arbetsplaner för genomförande av styrelse- och påverkansarbetet.

5.1.3 UD-MU genomför styrelse- och påverkansarbetet

UD-MU är organiserad i fyra grupper med olika ansvarsområden (se faktaruta nedan). Samtliga grupper arbetar med styrelse- och påverkansarbete gentemot multilaterala organisationer och/eller utvecklingsbanker och utvecklingsfonder som får svenskt kärnstöd. Gemensamt för grupperna är att arbetet kretsar kring löpande bedömningar av organisationerna och beredning av svenska positioner och instruktioner inför aktiviteter i styrelse- och påverkansarbetet. Instruktionerna stäms av först på gruppnivå och sedan på enhetsnivå. Instruktionerna delges biståndsministerns kansli skriftligen. Om de innehåller beslut som är av politisk betydelse ska de också föredras för den politiska ledningen.¹⁴⁷ Riksrevisionen har dock erfarit att instruktioner ibland har delgetts biståndsministerns kansli sent, vilket gjort det svårt för den politiska ledningen att hinna kommentera innehållet.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Arbetspapper, Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), *Verksamhetsplan 2013 – Enheten för multilateralt utvecklingssamarbete (UD-MU)*.

¹⁴⁶ Verksamhetsplanerna för 2012 innehåller snarlika formuleringar om prioriteringar. Verksamhetsplanerna för 2011 och 2010 är strukturerade annorlunda och har inte samma tydliga prioriteringar formulerade, men de delmål som anges ligger i linje med prioriteringarna för 2012 och 2013.

¹⁴⁷ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2013-11-13 och 2013-11-18.

¹⁴⁸ Intervju med före detta statssekreterare vid Utrikesdepartementet, 2014-10-15.

Översiktlig beskrivning av UD-MU:s grupper och deras ansvarsområden

FN-gruppen

Gruppen arbetar med styrelse- och påverkansarbete gentemot FN:s organisationer, organ och fonder. Arbetet sker i nära samarbete med FN-representationerna i New York och Genève. Gruppen arbetar även med globala tematiska fonder inom hälsa samt har samordningsansvar inom Utrikesdepartementet för sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) samt samordningsansvar inom Regeringskansliet för Sveriges deltagande i förhandlingarna om de framtida globala utvecklingsmålen.

Gruppen för multilaterala utvecklingsbanker (Bankgruppen)

Gruppen utför styrelse- och påverkansarbete gentemot Världsbanksgruppens utvecklingspolitiska verksamhet (ansvaret för Världsbanken delas med Finansdepartementet), de regionala utvecklingsbankerna och FN International Fund for Agricultural Development (IFAD). Gruppen arbetar nära de kontor för de valkretsar, i vilka Sverige ingår med bland annat övriga nordiska länder, som finns vid de olika utvecklingsbankerna.

Gruppen för globala miljö- och klimatfrågor (Klimatgruppen)

Gruppen är ny sedan september 2013 och arbetar med utvecklingspolitiska aspekter av frågor som rör klimat, miljö och hållbar utveckling. Gruppen arbetar med styrelse- och påverkansarbete gentemot ett antal konventionsbundna miljö- och klimatfonder samt deltar för Utrikesdepartementets räkning i FN:s klimatförhandlingar.

Gruppen för humanitär politik (HUM-gruppen)

Gruppen ansvarar för styrelse- och påverkansarbete gentemot humanitära organisationer, exempelvis FN:s samordningskontor för humanitärt bistånd (OCHA) samt FN:s världslivsmedelsprogram (WFP), FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och FN:s katastroffond (CERF). Dessutom finns ett övergripande policyuppdrag för det svenska humanitära biståndet. Gruppen har även omfattande uppdrag vad gäller de aktuella geografiska humanitära kriserna som en del i Utrikesdepartementets geografiska enheters arbete. Gruppen företräder Sverige i EU:s rådsarbetsgrupp för humanitära frågor (COHAF) och hanterar det humanitära segmentet av FN:s generalförsamlings plenar.

Styrelsearbete i FN-, HUM- och klimatorganisationerna

De större organisationer som FN-, HUM- och klimatgrupperna arbetar med har normalt styrelsemöten tre gånger per år.¹⁴⁹ Mötesagendan och underlagen kommer normalt cirka fyra veckor före mötet för respektive organisation. De sista avgörande underlagen kommer dock oftast den allra sista veckan före mötet. Svenska ståndpunkter för dagordningspunkterna tas fram i instruktionen för de personer som ska representera Sverige vid mötet.¹⁵⁰ Enligt

¹⁴⁹ För de Genèvebaserade organisationerna GFATM, UNAIDS, GAVI och WHO sker processen två gånger per år i stället för tre. Processen som beskrivs ovan är dock ungefär densamma. I GAVI och GFATM ingår Sverige till exempel i fasta valkretsar som samordnar sitt agerande inför varje möte.

¹⁵⁰ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2013-11-26.

representanter för Utrikesdepartementet för den ansvarige handläggaren på UD-MU en dialog med ett antal likasinnade länder inför varje styrelsemöte, för att kunna skapa allianser. När sådana är etablerade delas ansvaret för att ta den ledande rollen i olika frågor upp mellan länderna.¹⁵¹

Vid styrelsemöten är en eller två personer från UD-MU på plats. De åtföljs som regel av en person från Sida samt en eller två personer från FN-representationen i New York eller Genève. Den svenska delegationen framför de svenska ståndpunkterna, ofta i form av ett svenskt anförande eller ett anförande som har beretts tillsammans med andra länder. Samtidigt förhandlas beslut för varje dagordningspunkt, och den svenska delegationen tar aktiv del i förhandlingarna.

Styrelsearbete i utvecklingsbankerna

Bankgruppen på UD-MU ansvarar för styrelse- och påverkansarbetet gentemot utvecklingsbankerna. I detta uppdrag ingår arbetet med bankernas utvecklingsfonder. Särskilt prioriterade i gruppens arbete är Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken.

Bankgruppens styrelsearbete skiljer sig på flera sätt från de övriga gruppernas. I samtliga utvecklingsbanker representeras Sverige, tillsammans med andra länder, genom gemensamma styrelseplatser i så kallade valkretsar. Den gemensamma styrelseplatsen roterar mellan länderna i valkretsen, och det löpande arbetet i styrelsen stöds av ett valkretskontor på plats vid bankerna. Valkretskontoret bemannas på rotationsbasis med tjänstemän från de olika medlemsländerna i valkretsen. Valkretsen arbetar utifrån gemensamma prioriteringar som fastställs i årliga valkretsmöten för respektive utvecklingsbank.¹⁵²

Enligt uppgift har bankerna normalt veckovisa styrelsemöten. Inför dessa koordineras valkretsens prioriteringar och budskap. Ansvar för olika frågor på agendan inför ett visst möte fördelas mellan valkretsens medlemsländer. Avstämning i valkretsen sker genom löpande kontakter mellan medlemsländerna och valkretskontoret, och valkretsens styrelserepresentant framför de budskap man kommit överens om i styrelsen. På samma sätt styrs även valkretskontorets löpande informella påverkansarbete av gemensamt avstämda budskap.¹⁵³

¹⁵¹ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2013-11-13, 2013-11-26.

¹⁵² Intervju vid Utrikesdepartementet, 2013-11-13

¹⁵³ PM från Utrikesdepartementet (UD-MU): *Underlag RiR – Policypåverkan*, 2014-01-30, Utrikesdepartementet, enheten för multilateralt utvecklingssamarbete.

Löpande påverkansarbete

Under Riksrevisionens intervjuer har det framhållits att det löpande arbetet mellan det formella styrelsearbetet i organisationerna är av stor vikt för att få igenom svenska prioriteringar. UD-MU arbetar på flera olika sätt för att löpande påverka organisationerna. Det handlar bland annat om att vara tidigt ute, för att kunna påverka redan när organisationen tar fram olika typer av dokument inför styrelsemötena.

Arbetet genomförs till stor del med hjälp av FN-representationerna eller valkretskontoren. Dessa har löpande kontroll över vad som händer i organisationerna och rapporterar till UD-MU om viktiga frågor och planerade informella möten. UD-MU bereder instruktioner, till exempel om att delta i möten för att kommunicera svenska positioner i olika frågor. Det kan också vara Sverige som tar initiativet till ett möte för att fördjupa dialogen på något område. Då lämnar UD-MU en instruktion till FN-representationen eller valkretsen, med uppmaning att boka möte och föra fram vissa budskap eller ställa fördjupande frågor.

Även utlandsmyndigheter kan involveras för att möjliggöra att svenska positioner och krav ska tydliggöras redan när underlag produceras vid organisationernas landskontor.

I det löpande påverkansarbetet försöker Sverige genomgående att skapa allianser med andra länder för att främja möjligheterna att påverka organisationernas löpande arbete på strategisk nivå.¹⁵⁴

Utöver det löpande påverkansarbetet organiserar UD-MU också särskilda bilaterala högnivåkonsultationer. Ett exempel på ett sådant möte är det årliga bilaterala högnivåmötet som hålls mellan Sverige och UNDP för att gå igenom svenska prioriteringar och samarbetet med UNDP.¹⁵⁵

5.2 Samlad uppföljning och resultatredovisning saknas

Riksrevisionen konstaterar i kapitel 4 att den formella uppföljningen av beslut om kärnstöd är begränsad. De avslutningspromemorior som skrivs saknar ofta resultatuppföljning och passar inte in i processen för hantering av kärnstöd. Avslutningspromemoriornas enda funktion blir därför att formellt avsluta ärendeakten. Utöver detta finns även en intern verksamhetsuppföljning på UD-MU. Genom verksamhetsplaner, organisationsstrategier och årliga arbetsplaner planeras och prioriteras enhetens arbete.

¹⁵⁴ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2013-11-26, 2013-11-18.

¹⁵⁵ PM från Utrikesdepartementet (UD-MU): 2014-01-30, *Underlag RiR – Policypåverkan i FN-sammanhang samt GAVI och GFATM.*

I detta avsnitt beskrivs övergripande den uppföljning som görs inom UD-MU. Det ovan beskrivna styrelse- och påverkansarbetet utgör en ansevärd del av arbetet på enheten. Det är därför särskilt viktigt att detta arbete följs upp.

5.2.1 *Organisationsstrategier och organisationsbedömningar har inte uppdaterats*

Organisationsstrategier är ett centralt verktyg för arbetet med multilaterala organisationer. Strategierna ska göras med viss regelbundenhet och bland annat ta sin utgångspunkt i de organisationsbedömningar som ska göras med fokus på organisationernas effektivitet och relevans. I organisationsstrategierna uppges att uppföljning kommer att operationaliseras i en årlig arbetsplan för berörda aktörer. Mot slutet av respektive strategiperiod ska en mer djupgående resultatanalys genomföras, som underlag för en ny strategiperiod.¹⁵⁶

I en utredning av Statskontoret påpekas att det saknas krav på resultatredovisning för det multilaterala utvecklingssamarbetet motsvarande den redovisning som Sida tar fram för det bilaterala utvecklingssamarbetet. I stället ska en bedömning av resultat göras i samband med att organisationsstrategierna omarbetas, det vill säga vart fjärde år.¹⁵⁷ Medarbetare på UD-MU har framhållit att prioriteringarna i organisationsstrategierna inte är formulerade på ett uppföljningsbart sätt.¹⁵⁸ Detta är något som även Statskontoret påpekade i sin utredning 2011.¹⁵⁹

Riksrevisionen kan konstatera att organisationsbedömningarna och organisationsstrategierna ännu inte har omarbetats. Därmed har det ännu inte genomförts samlade uppföljningar av hur arbetet med prioriterade områden i organisationsstrategierna har gått. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet beror detta på att man har avvaktat beslutet om nya riktlinjer för resultatstrategier och den nya biståndspolitiska plattformen som beslutades sommaren 2013 respektive våren 2014. Riksrevisionen kan därmed konstatera att den struktur som har funnits för bedömning och uppföljning av multilaterala organisationers arbete inte har använts i praktiken.

¹⁵⁶ Se resultatstrategier för AfDB, FAO, Världsbanken, UNDP, WHO och WFP. Regeringen beslutade 2013 om nya riktlinjer för resultatstrategier, vilka ska ersätta de tidigare organisationsstrategierna. I riktlinjerna anges att resultatuppföljning framöver ska genomföras genom förnyad organisationsbedömning i kombination med en slutrapport för hela strategiperioden, *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd* (UF2013/41712/UD/USTYR).

¹⁵⁷ *Styrning av svensk biståndspolitik. En utvärdering* (Statskontoret 2011:25).

¹⁵⁸ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03.

¹⁵⁹ *Styrning av svensk biståndspolitik. En utvärdering* (Statskontoret 2011:25) s. 71 f.

5.2.2 *Arbetsplaner är vägledande för styrelse- och påverkansarbetet*

Som beskrivs ovan utarbetar UD-MU årliga arbetsplaner för de organisationer som tar emot kärnstöd. Arbetsplanerna är vägledande för arbetet med styrelse- och påverkansarbetet. I arbetsplanerna för respektive organisation finns också mål, aktiviteter och insatser formulerade som konkretiserar de övergripande målen i strategierna. I stor utsträckning rör det sig om aktiviteter av typen ”verka för” och ”nära följa och påverka”. Utrikesdepartementet påpekar att det är på detta sätt som diplomatiskt påverkansarbete oftast kan formuleras.¹⁶⁰ Enligt Riksrevisionen är det dock svårt att redovisa resultat kopplade till den typen av aktiviteter. Många aktiviteter återkommer dessutom i arbetsplanerna för flera år, utan kommentarer om hur arbetet har utvecklats under föregående år.¹⁶¹

Vid Riksrevisionens intervjuer på UD-MU har det framkommit att det inte görs någon dokumenterad uppföljning av de respektive arbetsplanerna.¹⁶² Det produceras i stället åiterrapportering i enskilda ärenden, till exempel från styrelsemöten, årsmöten, förhandlingar och konsultationer med organisationerna. Det genomförs också regelbundna möten med övriga svenska aktörer, med uppföljning av genomförda aktiviteter.¹⁶³ Tjänstemän på UD-MU har i intervjuer framhållit att kunskap om uppnådda resultat, och om vilka aktiviteter som genomförts, finns inom enheten. Denna kunskap finns bland annat i olika arbetsdokument i Regeringskansliets dokumenthanteringssystem.¹⁶⁴

5.2.3 *Verksamhetsplanerna följer upp genomförda aktiviteter*

Ett annat verktyg för uppföljning av styrelse- och påverkansarbetet är uppföljningen av verksamhetsplanerna för UD-MU. I uppföljning av verksamhetsplanerna sammanfattas bland annat UD-MU:s olika grupperns arbete och resultat.¹⁶⁵ Verksamhetsplanen och uppföljningen av verksamhetsplanen görs av UD-MU och lämnas till Utrikesdepartementets planeringsstab (UD-PLAN)¹⁶⁶. Dokumenten stäms också av med den politiska ledningen eller utrikesrådet för internationellt utvecklingssamarbete.¹⁶⁷ Riksrevisionen har gått igenom uppföljningen av verksamhetsplanerna för

¹⁶⁰ Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-11-05.

¹⁶¹ Se exempelvis Arbetsplan Världsbanken 2013 och Arbetsplan Världsbanken 2012.

¹⁶² Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03.

¹⁶³ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03.

¹⁶⁴ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03.

¹⁶⁵ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-09.

¹⁶⁶ UD-PLAN har ansvar för verksamhetsplanering och budgetberedning samt personella och finansiella resurser.

¹⁶⁷ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03.

2012 och 2013. För 2010 och 2011 har uppföljningen av verksamhetsplanen sett annorlunda ut.¹⁶⁸

I de uppföljningar som Riksrevisionen har gått igenom anges att resultatuppföljningen av genomförd verksamhet sammantaget ger ett mycket gott utfall.¹⁶⁹ Var denna resultatuppföljning finns dokumenterad framgår dock inte. Uppföljningarna innehåller information om prioriterade områden under det gångna året. Exempelvis anges att arbetet med att stärka de multilaterala organisationernas utvecklingsresultat, effektivitet, kostnadseffektivitet, transparens och antikorruption har fortsatt samt att kopplingen mellan transparens och ansvarsutkrävande särskilt har betonats.¹⁷⁰

Uppföljningarna av verksamhetsplanerna är indelade utifrån enhetens olika grupper. Exempel på gruppernas arbete under året presenteras. I uppföljningen av 2012 års verksamhet finns information om olika aktiviteter som genomförts och arbeten som påbörjats. Till exempel nämns "fortsatt arbete med ökad öppenhet inom FN:s operativa verksamhet och halvtidsöversyn av Afrikanska utvecklingsfondens påfyllnad ADF 12".¹⁷¹ I uppföljningen av 2013 års verksamhet är rapporteringen från de olika grupperna något utförligare. Det finns en tydlig återkoppling till de övergripande målen och prioriteringarna. Uppföljningen innehåller också en bedömning av om målen uppfyllts. Riksrevisionens bedömning är att uppföljningen för 2013 ger bättre förståelse för vad olika aktiviteter har syftat till och i viss utsträckning vad de har fått för resultat, genom återkopplingen till mål och prioriteringar. Uppföljningen av 2013 års verksamhet tar också upp både positiva och negativa resultat i större utsträckning än den föregående.

Riksrevisionen kan konstatera att fokus i uppföljningarna av verksamhetsplanerna tydligt ligger på att redovisa genomförda *aktiviteter*. Uppnådda *resultat* redovisas i mindre utsträckning. Det handlar också om uppföljning av just *verksamhetsplanen* – inte av verksamheten i ett bredare perspektiv. Det kan dock påpekas att UD-MU:s verksamhetsplan, liksom uppföljningen av densamma, är mer detaljerad än vad som krävs.

¹⁶⁸ Enligt e-post från Utrikesdepartementet gjordes processen för verksamhetsplanering om efter 2010. För 2010 och 2011 finns bara UD-MU:s äskande till UD-PLAN om resurser för nästkommande år. Riksrevisionen har tagit del av detta äskande avseende 2011 (Regeringskansliet Utrikesdepartementet, arbetspapper, 2010-11-10, VP 2011: resurser MU).

¹⁶⁹ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (UD-MU), Arbetspapper *Genomförd verksamhet 2012 utifrån uppsatta mål samt initiala tankar inför 2013* (2012-10-10). Regeringskansliet Utrikesdepartementet (UD-MU), Arbetspapper *Genomförd verksamhet 2013 utifrån uppsatta mål* (2014-02-23).

¹⁷⁰ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (UD-MU), Arbetspapper *Genomförd verksamhet 2013 utifrån uppsatta mål* (2014-02-23).

¹⁷¹ Regeringskansliet Utrikesdepartementet (UD-MU), Arbetspapper *Genomförd verksamhet 2012 utifrån uppsatta mål samt initiala tankar inför 2013* (2012-10-10).

Både uppföljningen för 2012 och den för 2013 ger endast en övergripande bild av det omfattande styrelse- och påverkansarbete som bedrivs på UD-MU och hur Sverige arbetar aktivt med de multilaterala organisationerna.¹⁷² I Riksrevisionens intervjuer med tjänstemän på UD-MU har det påpekats att en samlad och systematisk uppföljning av resultatet i styrelse- och påverkansarbetet vore värdefull.¹⁷³

5.3 Ärendehantering och arkivering

Det övergripande regelverket för arkivering på Regeringskansliet slår fast att handlingar som tillkommit i samband med handläggning av ett regerings- eller regeringskansliärende ska föras samman till en akt. När ärendet har slutbehandlats ska akten arkiveras.¹⁷⁴

5.3.1 Systemet för ärendehantering underlättar inte arbetet

UD-MU skapar enskilda akter för enhetens ärenden.¹⁷⁵ Vad som ska ses som ett ärende är dock enligt UD-MU inte helt tydliggjort i riktlinjerna. Det är till stor del upp till enheten att bestämma vad som är ett eget ärende, och därmed vad som ska få en egen akt. Normalt sett är alla större insatser och frågor egna ärenden och akter. Alla regeringsbeslut och regeringskanslibeslut är egna ärenden.¹⁷⁶

Vid Riksrevisionens intervjuer på UD-MU har det framförts kritik mot systemet för ärendehantering och arkivering. Enheten arbetar främst med löpande handläggning, snarare än med tydligt åtskilda ärenden. Vid löpande handläggning, till exempel styrelse- och påverkansarbete, kan det vara svårt att avgöra vad som ska tillhöra ett visst ärende.¹⁷⁷ Resultatet blir att ett stort antal ärenden skapas per mottagarorganisation och år. Som exempel upprättades 109 ärenden för UNDP under perioden januari 2010 – februari 2014.¹⁷⁸

¹⁷² Regeringskansliet Utrikesdepartementet (UD-MU), Arbetspapper *Genomförd verksamhet 2012 utifrån uppsatta mål samt initiala tankar inför 2013* (2012-10-10). Regeringskansliet Utrikesdepartementet (UD-MU), Arbetspapper *Genomförd verksamhet 2013 utifrån uppsatta mål* (2014-02-23).

¹⁷³ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2014-06-03, 2014-06-09.

¹⁷⁴ 5-6 §§ Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2011:6) om arkivbildning, arkivvård och utlåning av arkivhandlingar.

¹⁷⁵ De nuvarande arkiveringsrutinerna infördes på Utrikesdepartementet 2009. Departementet hade dessförinnan ett eget arkivsystem med en dossier per organisation och år, sorterat i kronologisk ordning (intervju vid Utrikesdepartementet, 2013-11-15).

¹⁷⁶ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2013-11-13.

¹⁷⁷ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2013-11-13, 2014-06-03, 2013-11-15.

¹⁷⁸ UNDP-ärenden 2010-01-01 till 2014-02-19, Utrikesdepartementet. Utöver detta finns det ärenden för organisationen i FN-representationens arkiv i New York.

Den nuvarande arkiveringen påverkar, enligt representanter för UD-MU, möjligheterna att förstå det samlade svenska engagemanget i de olika organisationerna. Det är till exempel svårt att skapa sig en överblick över en organisation när information om beslut och påverkansarbete är separerad.¹⁷⁹ Representanter för UD-MU framhåller att det skulle vara mer logiskt att ha en årsakt för varje organisation, så att all dokumentation kan hållas samlad.¹⁸⁰ Det skulle förbättra möjligheterna att följa det löpande arbetet. Dessutom skulle det öka effektiviteten, eftersom det skulle minska den administration som uppstår med många ärenden.¹⁸¹

5.3.2 *Det finns möjlighet att arbeta med färre ärenden*

Som beskrivits ovan menar representanter för UD-MU att det med det nuvarande arkivsystemet inte längre är möjligt att dokumentera enhetens löpande arbete i en årsdossier, trots att det bedöms vara den mest lämpliga arkiveringsformen för enheten. Inom ramen för den pågående översynen av bidragshantering förs nu diskussioner inom Utrikesdepartementet om att ändra på detta och återinföra årsdossier. Riksrevisionen gör bedömningen att det inte saknas möjlighet att arbeta med årsakter/årsdossier. Denna bedömning görs utifrån gällande interna riktlinjer för ärendehantering och arkivering på Regeringskansliet. Bedömningen grundar sig också på exempel från annan verksamhet inom Regeringskansliet.

I Utrikesdepartementets nuvarande riktlinjer för kärnstöd står det att all rapportering, såväl extern som intern, under ett år bör knytas till den bidragsgivning som skett under året genom att all återrapportering får samma ärendenummer som bidragsbeslutet.¹⁸² Riksrevisionen noterar att handlingar kopplade till Världsbanken arkiveras i månadsakter, där all dokumentation för månaden samlas. Diarieföring och arkivering vad gäller Världsbanken sköts av Finansdepartementet, som har det övergripande ansvaret för Sveriges relation till banken.¹⁸³

På enheten för statlig bolagsförvaltning inom Finansdepartementet förvaltas de statliga bolagen. Precis som för arbetet med multilaterala organisationer

¹⁷⁹ Intervju vid Utrikesdepartementet, 2014-06-09.

¹⁸⁰ Utrikesdepartementets rättssekretariat och UD-MU har inlett diskussioner med förvaltningschefens kansli på Regeringskansliet för att se över möjligheten att införa årsakter för kärnstöden. (Information från Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09).

¹⁸¹ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2013-11-13, 2014-06-03, 2013-11-15.

¹⁸² *Förslag till rutinbeskrivning som kan användas vid hantering av årligen återkommande bidrag till internationella organisationer i form av basbudgetstöd, års- och medlemsavgifter och andra förhandlade utbetalningar (inget ansökningsförfarande)*, s. 4, 9–11, *Rutiner för beslut som tas in i Utrikesdepartementets protokoll*, s. 1 och *Gula boken – Beslut och protokoll hos regeringen* (Ds 1998:39) s. 24–25.

¹⁸³ Lista över arkiverade ärenden för Världsbanken 2010–2013, Utrikesdepartementet, 2014-03-04.

handlar det om löpande verksamhet, med bland annat styrelsearbete och organisationsbedömningar. Där har ansvarigt statsråd beslutat om riktlinjer för dokumentation av Regeringskansliets bolagsförvaltning.¹⁸⁴ Dessa riktlinjer innebär att en årsakt ska etableras för varje bolag som förvaltas av regeringskansliet, för att man ska kunna följa de händelser som anses viktiga för bolagen. I denna akt samlas all information som är relevant för att följa förvaltningen av bolaget.¹⁸⁵

5.3.3 *Stora mängder dokumentation sparas endast internt*

Riksrevisionen har under granskningen tagit del av alla beslut som rör de fem största kärnstöden 2010–2013 – totalt 32 beslut. Riksrevisionen kan konstatera att det för dessa beslut i regel endast finns beslut och underlagpromemoria i akten. I cirka hälften av akterna har det också hunnit tillkomma avslutningspromemoria. I akten finns alltså inga andra dokument som skulle kunna visa på viktiga sakuppgifter för ärendet.

Under Riksrevisionens granskning har UD-MU överlämnat stora mängder dokumentation om enhetens verksamhet. Dessutom har UD-MU sammanställt en översikt över var enskilda dokument finns.¹⁸⁶ Många handlingar finns i Regeringskansliets dokumenthanteringssystem samt i e-post hos respektive organisationshandläggare.¹⁸⁷

Företrädare för UD-MU framhåller att riktlinjerna för vilken typ av dokumentation som ska tillföras akten inte är tillräckligt tydliga. Detta innebär ett stort ansvar för den enskilde handläggaren och hanteringen kan därmed variera.¹⁸⁸ Vidare framhåller Utrikesdepartementet att beslutsakterna helst ska vara så korta och avgränsade som möjligt. Den dokumentation som finns kring kärnstöden är omfattande, och en sällning måste göras eftersom Utrikesdepartementets arkiv är restriktivt i vad det tar emot. UD-MU:s tjänstemän är ombudda att enbart lägga ett absolut minimum i beslutsakten.¹⁸⁹

Både enhetsledning och medarbetare på UD-MU framhåller att dokumentationen finns sparad i Regeringskansliets

¹⁸⁴ *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*, 2013-01-17, Fi2013/175. Riktlinjerna har funnits sedan 2006, se N2005/9346/NÄ.

¹⁸⁵ *Riktlinjer för dokumentation m.m. av Regeringskansliets bolagsförvaltning*, 2013-01-17, Fi2013/175, sid 2.

¹⁸⁶ *Dokument UNDP 2010–2014*, Utrikesdepartementet, 2014-01-30, *Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria 2010–2014*, Utrikesdepartementet, 2014-01-30, *UNHCR: 2010–2013*, Utrikesdepartementet, 2014-02-05, *Lista över arkiverade ärenden för Världsbanken 2010–2013*, Utrikesdepartementet, 2014-03-04.

¹⁸⁷ *Förklaring till bilagor v.g. Sveriges kämstöd till UNHCR 2010–2013*, Utrikesdepartementet, 2014-01-28.

¹⁸⁸ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2013-11-15 och 2014-06-09.

¹⁸⁹ Information från Utrikesdepartementets faktagranskning, 2014-09-09.

dokumenthanteringssystem. Samtidigt understryks att detta självklart inte är bra för transparensen och att det gör dokumentationen svåröverskådlig.¹⁹⁰

5.3.4 Svårigheter att hitta filer i Utrikesdepartementets arkiv

I Riksrevisionens genomgång av beslut för de fem största kärnstöden har samtliga beslut med tillhörande underlag begärts ut från Utrikesdepartementet. Akter som hör till beslut som ännu inte är avslutade hanteras av den ansvarige handläggaren. När ett ärende avslutas lämnas det till Utrikesdepartementets arkiv för arkivering. Vid Riksrevisionens granskning var tretton beslut avslutade och hade därmed arkiverats.

Vid Riksrevisionens beställning framkom att två av de akter som skulle ha arkiverats saknades i arkivet. Det gäller två beslut om utbetalning av kärnstöd – dels beslut om utbetalning av kärnstöd till UNDP för budgetåret 2011, dels beslutet om utbetalning av kärnstöd för UNHCR för budgetåret 2010. Akterna eftersöktes på Utrikesdepartementet utan resultat.¹⁹¹ I samband med Utrikesdepartementets faktagranskning informerades Riksrevisionen om att de aktuella akterna återfunnits i arkivet.¹⁹² Riksrevisionen konstaterar att detta innebär att Utrikesdepartementet under en period inte kunde påvisa dokumentation för beslut om utbetalning av totalt cirka 1,3 miljarder kronor.

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Styrelse- och påverkansarbete i de multilaterala organisationerna är UD-MU:s huvuduppgift och tar större delen av enhetens resurser. Arbetet på enheten planeras och prioriteras med hjälp av organisationsstrategier, verksamhetsplaner och årliga arbetsplaner.

Organisationsstrategier är ett centralt verktyg för arbetet med multilaterala organisationer. Riksrevisionen kan konstatera att organisationsstrategierna inte har uppdaterats, vilket förklaras av att förändringsarbete som gjordes under 2012–2013, med bland annat den biståndspolitiska plattformen, i stora delar stoppade arbetet med organisationsbedömningar och organisationsstrategier. Därmed har det ännu inte genomförts samlade uppföljningar av hur arbetet med prioriterade områden i organisationsstrategierna har gått.

Riksrevisionens granskning visar också att det saknas dokumenterad uppföljning av de arbetsplaner som upprättas för styrelse- och

¹⁹⁰ Intervjuer vid Utrikesdepartementet, 2013-11-13, 2014-06-03.

¹⁹¹ Förklaring till bilagor v.g. Sveriges kärnstöd till UNHCR 2010–2013, Utrikesdepartementet, 2014-01-28.

¹⁹² Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-11-05.

påverkansarbetet. Detta innebär att det är svårt att följa hur enhetens arbete med respektive organisation utvecklas. Fokus i uppföljningarna av verksamhetsplanerna ligger tydligt på att redovisa genomförda *aktiviteter*. Uppnådda *resultat* redovisas i mindre utsträckning.

Riksrevisionen konstaterar att ärendehantering och arkivering på Utrikesdepartementet inte tycks vara organiserad utifrån UD-MU:s verksamhet. Ett system med många separata ärenden medför att det blir svårt att följa den löpande verksamheten. Riksrevisionen menar dock att det inte finns något formellt hinder för färre ärenden, och det pågår diskussioner inom Utrikesdepartementet om att förändra detta och återinföra årsakter.

Det finns osäkerhet kring vad som ska arkiveras. I de beslut som Riksrevisionen gått igenom finns mycket begränsat med dokumentation. Under Riksrevisionens granskning har det också framkommit att det varit svårt att hitta arkiverat material i Utrikesdepartementets arkiv.

6 Regeringens redovisning till riksdagen

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning till riksdagen för att bedöma om riksdagen har fått tillräcklig information om det multilaterala utvecklingssamarbetet. Kapitlet bygger på den formella skriftliga redovisningen som har lämnats till riksdagen för budgetåren 2010–2014. Under den perioden har regeringen lämnat fem budgetpropositioner och fyra resultatskrivelser för det internationella utvecklingssamarbetet till riksdagen.¹⁹³

6.1 Olika former av redovisning till riksdagen

Regeringen rapporterar det svenska utvecklingssamarbetets resultat, politiska inriktning samt prioriteringar till riksdagen genom budgetpropositionerna för utgiftsområde 7. För budgetåren 2010–2013 lyftes dock resultatredovisningen ut från budgetpropositionen och redovisades i stället i separata skrivelser.¹⁹⁴ Syftet var att få en mer långsiktig resultatredovisning som inte bara fokuserade på det senaste året. I budgetpropositionen för 2014 återgick regeringen till att redovisa resultatet övergripande i budgetpropositionen.¹⁹⁵

Utöver den skriftliga redovisningen kan biståndsministern göra muntliga föredragningar för utrikesutskottet.¹⁹⁶ På begäran av riksdagen sammanställer regeringen även en skrivelse vartannat år om verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna.¹⁹⁷

¹⁹³ Redovisningen av politiken för global utveckling har inte inkluderats.

¹⁹⁴ Den första resultatskrivelsen omfattar hela biståndet. De övriga tre fokuserar på ett var av de tre prioriterade tematiska områden, som slogs fast i budgetpropositionen för 2008 (miljö och klimat, jämställdhet och kvinnors roll i utveckling samt demokrati och mänskliga rättigheter).

¹⁹⁵ Prop. 2013/14:1 UO 7, s. 13.

¹⁹⁶ Inför behandlingen av budgetpropositionen för 2014 fick riksdagen, på begäran, även ett arbetspapper om genomförandet av multistrategin, avräkningar från biståndsramen, utbetalningar av multilateralt bistånd samt finansieringen av Institute for Security and Development Policy (bet. 2013/14:UU2, s 9).

¹⁹⁷ Bet. 2003/04:UU3, s. 160.

6.2 Genomförandet av multistrategin redovisas i liten utsträckning

Enligt regeringens strategi för multilateralt utvecklingssamarbete ska organisationernas effektivitet och relevans för svensk utvecklingspolitik vara vägledande vid fördelningen av svenskt kärnstöd. I budgetpropositioner och resultatskrivelser lyfter regeringen fram multistrategins grundprinciper om effektivitet och relevans samt att organisationsbedömningar ska göras med detta som utgångspunkt.¹⁹⁸

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens information till riksdagen om arbetet med organisationsbedömningar och organisationsstrategier är begränsad. Regeringens redovisning ger inte en samlad och tydlig bild av vilka bedömningar och strategier som har tagits fram eller uppdaterats eller hur regeringen använder dessa i sitt arbete.¹⁹⁹

I budgetpropositionen för 2014 påpekar regeringen att den ”sedan 2006 tagit ett allt mer strategiskt grepp om det svenska engagemanget i de multilaterala utvecklingsorganen. Detta har bl.a. resulterat i en mer systematisk bedömning av de olika organens effektivitet och relevans”.²⁰⁰ Regeringens redovisning till riksdagen inkluderar dock endast i begränsad omfattning information om organisationernas effektivitet och relevans samt hur detta kopplas till vilka nivåer på kärnstöd som organisationerna blir tilldelade.²⁰¹

6.3 Resultatet av det multilaterala utvecklingssamarbetet är svårt att utläsa

En av anledningarna till att regeringen valde att redovisa resultatet av biståndet i separata skrivelser var att lättare kunna redovisa långsiktiga effekter och resultat. Riksrevisionen konstaterar att resultatskrivelserna främst redovisar kvantitativa prestationer. Effekter beskrivs endast för enstaka insatser, och då i form av korta kommentarer. När resultatredovisningen var integrerad i

¹⁹⁸ Se skr. 2008/09:189, s. 156; skr. 2009/10:214, s. 32; prop. 2010/11:1 UO 7, s. 31; prop. 2011/12:1 UO 7, s. 41; prop. 2012/13:1 UO 7, s. 41 f; prop. 2013/14:1 UO 7, s. 43.

¹⁹⁹ Exempel på när organisationsbedömningar och strategier nämns finns i skr. 2008/09:189, s. 156; skr 2010/11:167, s.21 f; skr. 2009/10: 214, s. 55, 59; prop. 2009/10:1 UO 7, s. 28; prop 2010/11:1 UO 7, s. 31; prop 2011/12: UO 7, s. 41; prop. 2013/14:1 UO 7, s. 43.

²⁰⁰ Prop. 2013/14:1 UO 7, s. 43. Detta upprepades även i det arbetspapper som regeringen på begäran lämnade till riksdagen 2013 om multistrategins genomförande. Arbetspappret nämner även att regeringen arbetar med att förfinna och skärpa organisationsbedömningarna samt att fler bedömningar och strategier ska tas fram.

²⁰¹ Det finns begränsade undantag (prop. 2009/10:1 UO 7, s. 25; prop. 2010/11:1 UO 7, s. 21, 37–41) där organisationernas stöd kopplas till deras relevans för de politiska prioriteringarna (UNDP, UNICEF och WFP), eller deras förmåga att motverka finanskrisen (UNDP, Världsbanken och AfDB).

budgetpropositionen, samt i den första resultatskrivelsen som togs fram, var redovisningen uppdelad per tematiskt område eller per geografisk region. Regeringen redovisade det bilaterala och det multilaterala biståndet gemensamt i dessa delar. Detta gjorde det svårt att utläsa vad som utgjorde multilateralt respektive bilateralt stöd. Det var därför svårt att följa det multilaterala biståndet i redovisningen. Uppdelningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd har blivit tydligare i de senare tematiska resultatskrivelserna och i budgetpropositionen för 2014.

Budgetpropositionen för 2014 avviker från övriga resultatredovisningar genom att den även redovisar exempel på multilaterala organisationers genomförda insatser i tabellform. Riksrevisionen ser detta som en förbättring jämfört med tidigare resultatredovisningar, eftersom informationen blir mer lättöverskådlig. Informationen är dock kortfattad, och det saknas fortfarande utförlig information om resultaten av organisationernas arbete. Det saknas även information som kopplar de redovisade resultaten till beslut om nivåer på kärnstöd. Tabeller med denna typ av information har däremot tagits fram för det bilaterala stödet.

Det framgår att regeringen är medveten om bristerna i resultatredovisningen.²⁰² Arbetet med att förbättra de multilaterala organisationernas resultatredovisning är enligt regeringen en prioriterad fråga, och behovet av att förbättra organisationernas redovisning nämns i redovisningen till riksdagen samtliga granskade år. Hur regeringen verkar för att förbättra organisationernas redovisning beskrivs dock inte.

6.4 Medelstildelning rapporteras inte systematiskt

Som nämnts tidigare beslutar riksdagen om anslagsramen för utgiftsområde 7. Fördelningen av pengarna inom ramen visar Sveriges prioriteringar inom utgiftsområdet. Det är därför relevant för riksdagen att få veta hur pengarna till de multilaterala organisationerna fördelas, även om det inte omfattas av riksdagsbeslut. Riksrevisionen menar att denna information är viktig för att kunna ifrågasätta beslut och prioriteringar och för att säkerställa möjligheter till ansvarsutkrävande.

Regeringens redovisning i budgetpropositionen ger idag inte en fullständig bild av hur pengarna inom utgiftsområdet fördelas. Fördelningen mellan anslagsposter och nivåer på kärnstöd redovisas i tabellverk i budgetpropositionerna, men samtliga organisationer som får kärnstöd redovisas inte i tabellerna.

²⁰² Prop. 2012/13:1 UO 7, s. 21.

Under 2013 fick till exempel 36 organisationer medel från anslagspost 30 och 31 i form av kärnstöd,²⁰³ men endast 12 organisationer presenterades i tabellverket i budgetpropositionen för 2013. Dessa organisationer fick tillsammans 53 procent av fördelade medel i anslagsposten under året. Utvecklingsbankerna, som är stora mottagare, exkluderas helt från tabellverken i budgetpropositionerna.²⁰⁴ Detta gör det svårt att enkelt få en överblick över vilka organisationer som regeringen prioriterar i utvecklingssamarbetet.

Dessutom konstaterar Riksrevisionen att många av de multilaterala organisationerna även får pengar från Sida i form av projekt- eller programstöd. Riksdagen har dock inte fått någon samlad bild av det svenska engagemanget. I budgetpropositionen för 2015 har redovisningen utvecklats och inkluderar ett diagram över utbetalt stöd till de 25 multilaterala organisationer eller fonder som fått mest stöd från Sverige 2013. I det diagrammet ingår både stöd från Utrikesdepartementet och stöd från Sida.²⁰⁵

Utrikesdepartementet har under granskningen kommenterat att man ser goda förutsättningar för att framöver kunna ge en mer samlad bild av såväl kärnstöden som de utvecklingsresultat som uppnås genom det multilaterala utvecklingssamarbetet.²⁰⁶

Riksrevisionen har med hjälp av Utrikesdepartementet sammanställt information om Sveriges kärnstöd under perioden 2010–2013.²⁰⁷ Detta är information som skulle kunna presenteras i budgetpropositionen. Tabellen nedan innehåller också information om organisationsbedömningar och organisations-/resultatstrategier.

²⁰³ UO 7: Stöd till multilaterala och internationella organisationer och fonder 2013, UD-MU, internt dokument.

²⁰⁴ Utbetalda medel till utvecklingsbankerna två år bakåt redovisas däremot i regeringens separata skrivelser om verksamheten i IMF och utvecklingsbankerna.

²⁰⁵ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 7.

²⁰⁶ Utrikesdepartementets faktagranskning 2014-11-05.

²⁰⁷ Kärnstöd och kärnstödsliknande stöd till multilaterala och internationella organisationer och fonder som Utrikesdepartementet hanterar inom utgiftsområde 7, anslagsposterna 30, 31 och 33.

Tabell 1 Utrikesdepartementets kärn- och kärnstödsliknande stöd, utgiftsområde 7, anslagsposter 30, 31, 33. Miljoner kronor

Utbetalat stöd , miljoner kronor						
Organisation	2010	2011	2012	2013	Organisations- bedömning	Organisations- strategi
AfDB och ADF (Afrikanska utvecklingsbanken och fonden) Inklusiva multilaterala skuldavskrivningar	615	793	867	867	2008, 2010	2012–2014
Anpassningsfonden	0	100	100	100		
AsDB och AsDF (Asiatiska utvecklingsbanken och fonden)	31	62	78	107	2008	
BCPR (Bureau for Crisis Prevention and Recovery) under UNDP	60	60	60	55		
CERF (FN:s fond för katastrofbistånd)	465	465	490	569		
Europeiska utvecklingsfonden	973	818	685	760		
GAVI (Globala Vaccinationsalliansen)	0	625	0	468	2011	
GEF (Globala miljöfonden) inklusive fonder under GEF 2013	441	255	205	164	2008, 2012	
GFATM (Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria)	500	600	950	750	2010	utkast 2012, 2014 ²⁰⁸
GWPO (Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor)	6	5	5	5		
ICRC (Internationella rödakorskommittén)	45	60	50	46		
IDB (Interamerikanska utvecklingsbanken)	0	11	10	10	2007	
IDEA (Internationella institutet för demokrati och fria val)	62	64	43	86		
IFAD (Internationella jordbruksfonden)	120	120	120	154	2008, 2011	
IFFIm (International Finance Facility for Immunisation)	18	18	18	18		

forts.

²⁰⁸ Resultatstrategi.

Utbetalat stöd, miljoner kronor						
Organisation	2010	2011	2012	2013	Organisations- bedömning	Organisations- strategi
IMF (Internationella valutafonden) hanteras av Finansdepartementet	10	10	10	10		
LDCF (Least Developed Countries Fund) administreras av GEF	15	185	115	100		
IOM (Internationella migrationsorganisationen)	3	4	3	3		
Montrealprotokollet	11	11	12	12		
NDF (Nordiska utvecklingsfonden)	36	122	78	57		
Peacebuilding fund	60	80	67	55		
UN Women (Unifem – 2010)	26	50	50	125	2008 (Unifem)	
UNAIDS (FN:s gemensamma program mot hiv och aids)	266	266	266	245	2008	
UNCCD (FN:s konvention mot ökenspridning)	1	1	1	1		
UNCDF (Kapitalutvecklingsfonden)	35	35	35	32	2008	
UNDP (FN:s utvecklingsprogram)	630	749	689	616	2008	2010–2013
UNEP (FN:s miljöprogram)	0	0	0	15		
UNFPA (FN:s befolkningsfond)	424	446	446	428	2008, 2010	utkast 2012
UN-HABITAT (FN:s boende och bosättningsprogram)	11	11	11	10	2008	
UNHCR (FN:s flyktingkommissariat)	639	613	613	582	2008, 2010	utkast 2012
UNICEF (FN:s barnfond)	471	480	480	465	2008, 2011	utkast 2012
UNISDR (FN:s internationella strategi för naturkatastrofförebyggande verksamhet)	11	11	19	10		
UNOCHA (FN:s kontor för samordning av humanitär hjälp)	120	120	130	124	2008, 2011	utkast 2012

forts.

Utbetalat stöd, miljoner kronor						
Organisation	2010	2011	2012	2013	Organisations- bedömning	Organisations- strategi
UNODC (FN:s organ mot narkotika och brottslighet)	45	45	45	51	2008, 2012	
UNRWA (FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar)	288	282	282	282	2008, 2010	utkast 2012
WFP (Världslivsmedelsprogrammet)	480	557	557	512	2008	2011–2013
WTO (Världshandelsorganisationen) Advisory Center + Doha Development Agency	18	19	19	19		
Världsbanken (IBRD och IDA, inklusive multilaterala skuldavskrivningar och klimatsatsningar)	2 068	2 455	2 600	2 509	2008	2011–2014
Summa	9 002	10 606	10 206	10 422		

UD:s övriga kärn- och kärnstödsliknande stöd, u07	2010	2011	2012	2013
EBRD (Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling) Nuclear Safety Account (NSA)	0,0	3,0	2,0	2,0
EBRD Chernobyl Shelter Fund (CSF)	0,0	6,0	4,0	4,0
EBRD Early Transition Countries Fund (ETC)	10,0	10,0	10,0	5,0
EBRD Water Fund	0,0	0,0	4,5	4,5
EBRD Western Balkans Investment Framework	18,0	20,0	0,0	4,0
EBRD Support fund E5P (Eastern European Energy efficiency and Environment Partnership)	0,0	20,0	10,0	0,0
Common Fund for Commodities	0,6	0,6	0,7	0,0
Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)	9,9	5,7	9,7	0,0
International Tropical Timber Organisation (ITTO)	0,3	0,2	0,0	0,0
Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD)	4,5	0,0	0,5	0,0
Summa	43	66	41	20

6.5 Redovisningen av Sveriges styrelse- och påverkansarbete har förbättrats

En stor del av den svenska bistånds- och utvecklingspolitiken bedrivs i styrelse- och påverkansarbete inom och gentemot de multilaterala organisationerna. Genom styrelse- och påverkansarbetet kan och ska Sverige påverka vad de multilaterala organisationerna arbetar med och därmed även hur det svenska multilaterala biståndet används.²⁰⁹ Som beskrivs i kapitel 5 saknas en samlad redovisning av styrelse- och påverkansarbetet. Eftersom påverkansarbetet är en viktig del av det svenska utvecklingssamarbetet är det rimligt att riksdagen får information om detta arbete. I nuläget är budgetpropositionerna den enda platsen där en sådan redovisning kan lämnas.

Redovisningen till riksdagen av det svenska styrelse- och påverkansarbetet har varit begränsad. Utförligare redovisningar om hur arbetet organiserats och genomförts saknas generellt. Redovisningen fokuserar generellt på tidigare eller kommande prioriteringar men kan även presentera exempel på uppnådda resultat.²¹⁰ Redovisningen har dock förbättrats under granskningsperioden. Från att ha redovisats i förbigående har påverkansarbetet lyfts fram något mer under senare år. I budgetpropositionen för 2014 redovisades arbetet översiktligt och skiljt från övrig resultatredovisning. Det förklarades även kortfattat i vilka sammanhang regeringen arbetar för att påverka organisationernas inriktning, nämligen ”genom det formella styrelsearbetet, bilaterala och givargemensamma konsultationer, löpande dialog samt påfyllnadsförhandlingar”.²¹¹ Däremot redovisas fortfarande inte *hur* arbetet genomförs.

6.6 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionen kan konstatera att regeringens redovisning till riksdagen endast i begränsad omfattning inkluderar information om organisationernas effektivitet och relevans. Oftast saknas tydliga kopplingar mellan organisationernas effektivitet och relevans samt de nivåer på kärnstöd som organisationerna blir tilldelade.

Regeringen redovisade tidigare det bilaterala och det multilaterala biståndet gemensamt, vilket gjorde det svårt att följa det multilaterala biståndet specifikt. I budgetpropositionen för 2014 har redovisningen delvis förbättrats. Nu redovisas exempel på insatser som multilaterala organisationer genomfört

²⁰⁹ *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete* (UD 07.05) 2007, s. 22, 24.

²¹⁰ Se till exempel prop. 2012/13:1 UO 7, s. 27f.

²¹¹ Prop. 2013/14:1 UO 7, s. 22.

i tabellform. Informationen blir därmed mer lättöverskådlig, men den är fortfarande kortfattad.

Regeringens redovisning av hur Sveriges kärnstöd till multilaterala organisationer fördelas är ofullständig. Samtliga organisationer som får kärnstöd och hur mycket pengar respektive organisation får redovisas inte till riksdagen. Redovisningen av det svenska styrelse- och påverkansarbetet har utvecklats, men är fortfarande kortfattad.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens och Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Syftet har varit att granska om regeringen skapar förutsättningar för ett effektivt och resultatutvecklat svenskt engagemang i det multilaterala utvecklingssamarbetet, med god hushållning av statens medel.

7.1 Riksrevisionens sammanfattande bedömning

Det övergripande målet med svenskt bistånd är att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Det multilaterala utvecklingssamarbetet är en stor och viktig del av Sveriges bistånd. Riksrevisionens granskning ifrågasätter inte nyttan med det multilaterala utvecklingssamarbetet, men för att få ut det mesta av biståndspengarna är det centralt att biståndet går till multilaterala organisationer som dels arbetar effektivt, dels åstadkommer resultat som är relevanta för svenska biståndsprioriteringar. Precis som i annan offentlig verksamhet måste arbetet med det multilaterala arbetet präglas av insyn, effektivitet och god hushållning. En stor del av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete förmedlas genom kärnstöd till internationella organisationers centrala budget. Det går därmed inte att följa exakt hur svenska medel används i organisationerna. Det rör sig i vissa fall om långa åtaganden som omfattar mycket pengar. Sammantaget ställer detta särskilt stora krav på insyn och öppenhet i regeringens och Regeringskansliets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionen har granskat beslutsprocesser, dokumentation av beslut samt uppföljning och redovisning. Granskningen visar att det finns brister och problem i samtliga delar. Riksrevisionens övergripande slutsats, efter att ha granskat hela kedjan från riksdagens beslut till genomförande och uppföljning, är därför att regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet inte är präglad av insyn, öppenhet och tydliga ansvarsförhållanden. Med nuvarande beslutsprocess och beslutsdokumentation går det inte att avgöra om svenskt kärnstöd förmedlas till de mest effektiva och relevanta organisationerna. Riksdagen och allmänheten får inte tillgång till den information som behövs för att förstå vad det multilaterala biståndet används till. Sammanfattningsvis menar därför Riksrevisionen att

den bristande insynen gör att det inte är möjligt att bedöma om statens medel används på bästa sätt. Förutsättningarna för att avgöra om budgetlagens krav om hög effektivitet och god hushållning uppfylls är därmed dåliga.

7.2 Insynen i Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete är begränsad

Svenskt bistånd ska präglas av transparens, och biståndet ska gå att följa i en kedja från politikens inriktning, via genomförandets olika steg, till uppföljning och resultatanalys. Det ska framgå när, till vem och för vilket ändamål pengar har betalats ut samt vad resultatet blev. Enligt Riksrevisionen är detta rimliga krav att ställa på förvaltningen av svenskt bistånd. Riksdagen och regeringen har också uttalat liknande krav. I det multilaterala utvecklingssamarbetet lämnar Sverige ifrån sig kontrollen över svenska skattemedel. Riksrevisionen menar att detta ytterligare ökar betydelsen av insyn och öppenhet i regeringens och Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) verksamhet på området. Riksrevisionens slutsats är dock att det multilaterala utvecklingssamarbetet inte karaktäriseras av god insyn. Tvärtom är det svårt att följa svenska skattemedel från beslut till resultat och uppföljning.

7.2.1 *Bristande insyn i beslutsprocessen*

Sveriges årliga kärnstöd till multilaterala organisationer fastställs på ett sätt som inte möjliggör insyn. Fördelningen av cirka fyra miljarder kronor i årliga kärnstöd fastställs av den politiska ledningen i en informell process, och regeringen fattar inte något beslut om fördelningen av kärnstöd. Nivåerna på kärnstöd meddelas sedan till enheten för multilateralt utvecklingssamarbete på Utrikesdepartementet (UD-MU), som formellt ansvarar för hanteringen av kärnstödet.²¹² Dokumentationen om den fastställda fördelningen förs inte till någon akt. Det går inte att förstå vilka ställningstaganden som har legat till grund för den valda fördelningen av kärnstöd.

Biståndsministern har delegerat beslutanderätten för anslagsposterna 30, 31 och 33 till enhetschefen för UD-MU. Utrikesdepartementet har framhållit att den delegerade beslutanderätten i praktiken endast innebär rätten att *besluta om utbetalning* av kärnstöd samt ansvar för uppföljning och intern kontroll av medlen, men inte för *fastställandet av nivå* på kärnstöd. Detta framgår dock inte tydligt av delegeringsbeslutet. Enhetschefen för UD-MU är därmed formellt ansvarig även för den fördelning av kärnstöd som fastställts informellt av den politiska ledningen. Enligt Riksrevisionen innebär avsaknaden av

²¹² Under Riksrevisionens granskning infördes en bilaga till det regeringskanslibeslut som delegerar beslutanderätten till enhetschefen för UD-MU. Bilagan anger fördelningen av kärnstöd från anslagspost 31.

ett formellt beslut om fördelningen av kärnstöd att ansvarsfördelningen mellan den politiska ledningen och tjänstemannanivå blir otydlig. Den långtgående delegeringen skapar en otydlig ansvarskedja. Detta försvårar ansvarsutkrävande och minskar insynen. Situationen påverkas också av att ansvaret för hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet är delat mellan Utrikesdepartementet och Sida, där Sida ansvarar för utbetalningen av pengarna medan Utrikesdepartementet ansvarar för handläggningen. Utrikesdepartementets handläggning och beslut om utbetalningar omfattas inte av myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll. Även om Sida omfattas av ovan nämnda förordningar så saknas i detta fall ett uttalat ansvar för intern styrning och kontroll av hela kedjan från beredning och beslut till utbetalning och uppföljning av cirka tio miljarder kronor av statens medel.

Sammantaget skapas det risker i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet genom att kontrollen och insynen är begränsad; brister och fel riskerar därmed att inte upptäckas.

Processen för påfyllnad av utvecklingsfonderna och utvecklingsbankerna är organiserad på ett annat sätt och ger enligt Riksrevisionen en viss möjlighet till större insyn. Det finns dock brister i hur besluten dokumenteras, vilket redogörs för nedan. Eftersom dessa beslut ofta innebär åtaganden som sträcker sig över lång tid och omfattar mycket pengar är det här särskilt viktigt med en transparent beslutsprocess och tydlig dokumentation.

7.2.2 *Den formella beslutsdokumentationen är otillräcklig*

Bristen på insyn i beslutsprocessen och otydliga ansvarsförhållanden förvärras av att dokumentationen av beslut brister. De formella besluten om utbetalning, vilka fattas av Utrikesdepartementet, liksom regeringsbeslut om påfyllnad, saknar ofta information som beskriver bakgrund, motiv och förväntade resultat. Den knapphändiga dokumentationen är problematisk eftersom dessa beslut är de enda formella beslut som dokumenterar Sveriges fördelning av kärnstödet. Riksrevisionen menar att det är viktigt att bedömningar av organisationernas relevans och effektivitet redovisas i besluten. Storleken på stödet bör också tydligare kopplas till dessa bedömningar.

En ytterligare aspekt i hanteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet gäller anslagsförordningen och dess krav om att utbetalning av bidrag ska göras i nära anslutning till att bidraget används av mottagaren. Riksrevisionen har noterat att den nuvarande tillämpningen kan bidra till otydligheter kring det svenska kärnstödet.

Riksrevisionens bedömning är vidare att bristen på formella underlag gör att det inte är möjligt att följa det multilaterala utvecklingssamarbetet från beslut om inriktning och fördelning, via beslut och utbetalning till uppföljning. Det går inte att förstå på vilken grund pengar fördelats. När motiv och förväntade resultat inte beskrivs tydligt i beslutsdokumentationen och det saknas insyn i beslutsprocessen, blir det svårt för regeringen att påvisa att svenskt bistånd förmedlas via de mest effektiva och relevanta organisationerna.

7.3 Det saknas en samlad resultatuppföljning

Det multilaterala utvecklingssamarbetet innebär att Sverige ger ifrån sig kontroll över svenska skattemedel. Detta innebär att uppföljning och resultatanalys är av central betydelse. Kärnstöd, det vill säga icke öronmärkta stöd, som Sverige lämnar till multilaterala organ kan sägas vara anonyma, och de svenska pengarna går inte att följa när organisationerna väl fått pengarna. Organisationernas strategiska planer styr hur resurserna används. Det innebär att resultatuppföljningen av kärnstöd istället måste följa organisationernas arbete, bland annat genom organisationens egen resultatrapportering, för att man ska veta om förväntade resultat uppnås.

7.3.1 *Den formella resultatuppföljningen bidrar inte till verksamheten*

Granskningen visar att varken regeringens eller Utrikesdepartementets beslut om det multilaterala utvecklingssamarbetet innehåller tydliga och uppföljningsbara resultatkrav för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Till exempel används sällan de multilaterala organisationernas egna resultatmål för att formulera resultatkrav. Därmed saknas förutsättningar för en tydlig resultatuppföljning.

Riksrevisionen konstaterar vidare att Utrikesdepartementets arbete är organiserat på ett sätt som gör att den formella uppföljningen, som sker i form av avslutningspromemorior, i realiteten inte används som underlag för nya beslut om kärnstöd. Avslutningspromemoriorna är i stället en ren formalitet för att avsluta och arkivera ärenden. Riksrevisionen drar därmed slutsatsen att den formella resultatuppföljning som Utrikesdepartementet genomför endast är en administrativ börda som inte tillför något till verksamheten. Samtidigt menar Riksrevisionen att det är särskilt allvarligt att det saknas en samlad resultatuppföljning kopplad till kärnstöden med tanke på den bristande transparensen i beslutsprocessen och bristande information i de formella beslutsunderlagen.

7.3.2 *Uppföljningsarbete som görs dokumenteras inte samlat*

Det saknas dock inte helt resultatuppföljning av Sveriges kärnstöd till multilaterala organisationer. Inom ramen för det svenska styrelse- och påverkansarbetet görs löpande bedömningar av organisationerna, men detta arbete samlas och redovisas inte på något systematiskt sätt. Det saknas också dokumenterad uppföljning av de arbetsplaner som upprättats för bland annat styrelse- och påverkansarbetet mot respektive organisation. Det är därför svårt att följa hur Utrikesdepartementets arbete med respektive organisation utvecklas och vilka konkreta resultat Sveriges styrelse- och påverkansarbete har medfört.

Den resultatuppföljning som planerats inom ramen för organisationsbedömningar och organisationsstrategier har dessutom till stor del uteblivit under granskningsperioden. Detta förklaras bland annat av att Utrikesdepartementet väntat på den biståndspolitiska plattform, som regeringen beslutade våren 2014. I riktlinjerna för resultatstrategier (som ersätter de tidigare organisationsstrategierna) anges tydliga processer för uppföljning.

7.4 Inslag av ineffektiv och onödig administration

Efter att ha granskat regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet kan Riksrevisionen konstatera att verksamheten innehåller inslag av onödig administration som skapar ineffektivitet.

7.4.1 *Beslut utan självklart syfte*

För svenskt kärnstöd som ges som påfyllnad till utvecklingsfonderna och utvecklingsbankerna fattar regeringen beslut som innehåller ett schema för när medel ska betalas ut under kommande år. Utrikesdepartementet måste fatta ytterligare beslut årligen, för att ge Sida i uppdrag att genomföra utbetalningen. Varje sådant beslut ska beredas, ett nytt ärende ska skapas, uppföljning ska göras och ärendet ska arkiveras. Detta är administration som inte tillför något till verksamheten och som borde kunna minska genom mer sammanhållna beslut.²¹³

För beslut om utbetalning av de årliga kärnstöden till multilaterala organisationer är situationen delvis annorlunda. Utrikesdepartementet fattar varje år beslut om utbetalning av kärnstöd. Besluten ger Sida i uppdrag att genomföra utbetalningar av beslutade kärnstöd. Som beskrivits ovan fastställs dock inte den faktiska nivån på kärnstöd i Utrikesdepartementets beslut.

²¹³ En delförklaring till varför Utrikesdepartementet fattar beslut om utbetalning är det uppdelade ansvaret mellan Sida och Utrikesdepartementet på biståndsområdet.

I stället fastställs nivåerna i en informell process på politisk nivå, inom ramen för beredningen av budgetpropositionen. Enligt Riksrevisionen ger detta upphov till vissa negativa konsekvenser. Eftersom nivåerna fastställts i en separat process saknas incitament att i efterhand formulera tydliga utbetalningsbeslut som visar bakomliggande motiv till kärnstödet. En annan konsekvens är att arbetet med att formulera utbetalningsbeslut till viss del innebär onödigt administrativt arbete som inte tillför verksamheten något mervärde, utbetalningsbesluten kan delvis bli en efterhandskonstruktion.

7.4.2 *Ärendehantering och arkivering följer inte verksamheten*

Riksrevisionen har kunnat konstatera att Utrikesdepartementets handläggning av det multilaterala utvecklingssamarbetet genererar stora mängder dokumentation. I de beslut som Riksrevisionen gått igenom finns dock mycket begränsat med dokumentation. De processer för ärendehantering och arkivering som ska underlätta departementets arbete med dokumentationen har en logik som delvis påverkar effektiviteten i arbetet negativt. Även möjligheterna till insyn påverkas negativt av strukturen för ärendehantering.

Arbetet med det svenska styrelse- och påverkansarbetet är en löpande verksamhet. Vid löpande handläggning kan det vara svårt att avgöra vad som ska tillhöra ett visst ärende. Detta har inneburit att det skapas en stor mängd ärenden för varje mottagarorganisation och år. Ett system med många separata ärenden medför att det blir svårt att följa den löpande verksamheten. Resultatet kan också bli att handläggarna får lägga onödigt tid på ärendehantering. Det råder även osäkerhet kring vad som ska arkiveras. Risken är att mängden ärenden ökar svårigheterna att hålla ordning på all dokumentation. Riksrevisionen har i granskningen också noterat att det har varit svårt att hitta vissa dokument i arkivet.

Riksrevisionens bedömning är att det inte finns något formellt hinder för färre ärenden och för att till exempel arbeta med årliga akter för att dokumentera det löpande arbetet. Det pågår också diskussioner inom Utrikesdepartementet om att förändra hanteringen och återinföra årsakter. En ärendehantering som är bättre anpassad efter verksamheten skulle kunna förbättra förutsättningarna för en fungerande uppföljning av arbetet med multilaterala organisationer.

7.5 **Riksdagen får inte tillräcklig information om Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete**

Redovisningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet bör ge en god bild av hur svenskt bistånd fördelas och varför. Enligt Riksrevisionen är det rimligt att regeringen visar för riksdagen att biståndspengarna går till organisationer

som är relevanta och effektiva samt hur regeringen arbetar för att säkerställa detta. Eftersom det svenska utvecklingssamarbetet ska vara resultatstyrt menar Riksrevisionen att regeringen också bör informera om de resultat som uppnås, både i de multilaterala organisationerna och i det svenska styrelse- och påverkansarbetet. Det är viktigt att riksdagen får den information som behövs för att kunna bedöma om biståndsmedel används på det sätt som avsetts. Utrikesutskottet har också efterfrågat en utvecklad resultatanalys för biståndet.

Riksrevisionens granskning visar att regeringens redovisning till riksdagen inte ger en heltäckande bild av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Utan relevant information minskar riksdagens möjligheter att ha åsikter om eller påverka regeringens prioriteringar.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet redovisas i Sidas årsredovisning, vilken granskas av Riksrevisionen. Denna rapportering är ställd till regeringen och inte till riksdagen, men den bidrar till en samlad kunskap på området. Det saknas en motsvarande rapportering av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Utifrån redovisningen i budgetpropositioner och skrivelser går det inte att få en samlad bild av vilka organisationer som fått svenskt kärnstöd perioden 2010–2013. Trots att utrymmet i budgetpropositionen är begränsat borde det vara möjligt att inkludera en redovisning av samtliga organisationer samt utvecklingsfonder och utvecklingsbanker som får kärnstöd av Sverige.

Den resultatredovisning som riksdagen får om det multilaterala utvecklingssamarbetet är begränsad. Även det omfattande styrelse- och påverkansarbete som bedrivs av Utrikesdepartementet redovisas i liten utsträckning. Mer information om detta arbete skulle bland annat visa hur det multilaterala utvecklingssamarbetet används för att främja svenska prioriteringar. I budgetpropositionen för 2014 har redovisningen delvis förbättrats men den är fortfarande väl kortfattad. Under granskningen har Utrikesdepartementet kommenterat att man ser goda förutsättningar för att framöver kunna ge en mer samlad bild av såväl kärnstöden som de utvecklingsresultat som uppnås genom det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionen kan konstatera att utrymmet i budgetpropositionen är begränsat. Det kan därför inte förväntas att regeringen ska lämna en heltäckande resultatredovisning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet i budgetpropositionen. Det finns dock andra möjligheter till redovisning i form av särskilda skrivelser till riksdagen. Riksrevisionen menar (i likhet med utrikesutskottet) att ambitionerna för den årliga rapporteringen kan få stå tillbaka för att samla resurserna till en mer utvecklad

resultatanalys med några års mellanrum. Resultatanalysen kan då i större utsträckning användas i den strategiska styrningen.

7.6 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har granskat regeringens och Regeringskansliets (Utrikesdepartementets) hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet. I samtliga granskade delar (beslutsprocesser, dokumentation av beslut samt uppföljning och redovisning) har granskningen visat brister kopplade till transparens och effektivitet.

För att upprätthålla förtroendet för svenskt bistånd är det viktigt att de brister som uppmärksammas i granskningen åtgärdas. Riksrevisionen menar att det finns goda möjligheter att göra förändringar som innebär att regeringens och Utrikesdepartementets verksamhet kan präglas av större insyn och öppenhet. Bland annat pågår som nämnts en intern översyn av Utrikesdepartementets bidragshantering, som syftar till att förbättra departementets interna processer för bidragshantering.

Nedan följer Riksrevisionens rekommendationer utifrån granskningen. Granskningen har inte prövat den nuvarande organiseringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet, men Riksrevisionen vill framhålla att om förbättringar uteblir bör regeringen förutsättningslöst ompröva organiseringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Regeringen bör fatta formella beslut om fördelningen av kärnstöd.

I dag fattas beslut om kärnstöd för utvecklingsfonderna och utvecklingsbankerna formellt av regeringen, medan fördelningen av kärnstöd till övriga multilaterala organisationer fastställs i en informell process utan regeringsbeslut. Kärnstöden omfattar betydande belopp. Beslut om nivåer för kärnstöd är Sveriges viktigaste styrmedel i det multilaterala utvecklingssamarbetet. Därmed är det rimligt att regeringen fattar formella beslut om nivåerna för samtliga kärnstöd. Riksrevisionen menar att formella regeringsbeslut för samtliga kärnstöd skulle ge bättre förutsättningar för ansvarsutkrävande samt insyn och öppenhet i beslutsprocessen.

Regeringen och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör säkerställa att beslut dokumenteras på ett tydligt och informativt sätt.

För att skapa ökad tydlighet kring motiv till beslut bör bedömningar av organisationernas relevans och effektivitet redovisas mer utförligt i besluten. Storleken på stödet bör också tydligare kopplas till dessa bedömningar. Organisationsbedömningar och organisationsstrategier (resultatstrategier) bör användas på ett tydligare sätt i beslutsprocessen. En tydligare diskussion om förväntade resultat bör också framgå av besluten.

Regeringen och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör säkerställa en fungerande resultatuppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Resultatuppföljningen skulle kunna göras mer aktivt inom ramen för de formella organisationsbedömningarna och organisationsstrategierna (resultatstrategierna). Om de gällande riktlinjerna för detta följs, finns det goda förutsättningar för en förbättrad resultatuppföljning av det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Regeringen bör överväga att införa en samlad rapportering av Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete.

Utrikesutskottet har efterfrågat en utvecklad resultatanalys som kan ligga till grund för omprioriteringar och omprövningar i utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen menar att den nuvarande rapporteringen av det multilaterala utvecklingssamarbetet inte når denna ambition. Vidare kan det konstateras att det finns begränsade möjligheter att expandera rapporteringen inom ramen för budgetpropositionen. Mot den bakgrunden bör regeringen överväga nya former för rapportering till riksdagen.

En samlad resultatskrivelse om det multilaterala utvecklingssamarbetet skulle kunna presenteras för riksdagen med en viss periodicitet, till exempel vartannat år. Resultatskrivelsen kan lämpligen innehålla en utvecklad resultatanalys av Sveriges kärnstöd. En resultatrapportering bör också beskriva Utrikesdepartementets styrelse- och påverkansarbete samt arbetet med organisationsbedömningar och resultatstrategier. Detta skulle ge riksdagen en sammanhållen bild av det multilaterala utvecklingssamarbetet, vilket saknas i dagsläget.

Regeringen bör utveckla redovisningen i budgetpropositionen.

Även om en särskild redovisning av det multilaterala utvecklingssamarbetet införs finns ett behov av att utveckla redovisningen i budgetpropositionen. Riksrevisionen menar att det är rimligt att regeringen bland annat inkluderar en fullständig redogörelse för fördelningen av Sveriges kärnstöd till olika multilaterala organisationer samt utvecklingsfonder och utvecklingsbanker. Även om detta inte är föremål för riksdagsbeslut kan det vara värdefullt för riksdagen att bli informerad om Sveriges engagemang i internationella organisationer.

Regeringen och Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör se till att effektiviteten i Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet ökar. Den administrativa bördan kan minska.

Det finns möjlighet att effektivisera handläggningen av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Granskningen visar att Utrikesdepartementet i dag lägger en icke försumbar mängd resurser på handläggning som inte tillför mervärde för Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Vissa administrativa uppgifter borde kunna förenklas eller tas bort.

Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bör säkerställa en ärendehantering och arkivering som är effektiv och främjar insyn i det multilaterala utvecklingssamarbetet.

Ärendehantering och arkivering på Utrikesdepartementet bör anpassas så att det löpande styrelse- och påverkansarbetet gentemot organisationerna kan dokumenteras på ett bättre sätt. En förändring skulle göra det enklare för omvärlden att ta del av dokumentationen, underlätta arbetet och minska administrationen. Effektiviteten skulle därmed kunna höjas. Riksrevisionen vill samtidigt understryka att det är av största vikt att arkivering sker på ett enhetligt sätt.

Bilaga 1 – Riksrevisionens granskning av beslut

Beslut som Riksrevisionen granskat

Organisation	Datum	Diarienummer	Typ av beslut	Summa tkr
UNDP	2010-02-11	UF2010/9831/MU	Regeringskansli	630 000
UNDP	2010-08-17	UF2010/21707/MU	Regeringskansli	14 000
UNDP	2011-02-17	UF2011/12419/UD/MU	Regeringskansli	689 000
UNDP	2012-06-20	UF2012/40213/UD/MU	Regeringskansli	689 000
UNDP	2013-05-28	UF2013/34848/UD/MU	Regeringskansli	280 000
UNDP	2013-11-07	UF2013/34848/UD/MU	Regeringskansli	281 200
GFATM	2010-06-23	UF2010/41126/MU	Regeringskansli	500 000
GFATM	2011-10-19	UF2011/63712/UD/MU	Regeringskansli	600 000
GFATM	2012-10-26	UF2012/62456/UD/MU	Regeringskansli	950 000
GFATM	2013-05-28	UF2012/33232/UD/MU	Regeringskansli	450 000
GFATM	2013-11-22	UF2012/70778/UD/MU	Regeringskansli	300 000
UNHCR	2010-12-02	UF2010/71588/UD/SP	Regeringskansli	40 000
UNHCR	2011-02-02	UF2011/5722/UD/SP	Regeringskansli	613 000
UNHCR	2012-01-24	UF2012/6718/UD/MU	Regeringskansli	613 000
UNHCR	2013-05-02	UF2013/12/UD/MU	Regeringskansli	290 000
UNHCR	2013-07-12	UF2013/12/UD/MU	Regeringskansli	292 360
WB-IDA	2010-12-09	UF2010/74997/UD/MU	Regeringskansli	2 080 105
WB-IDA	2011-12-22	UF2011/75152/UD/MU	Regeringskansli	2 172 170
WB-IDA	2012-12-20	UF2012/75085/UD/MU	Regeringskansli	2 170 050
WB-IDA13	2002-09-12	UD2002/1386/GU	Regering	3 489 040
WB-IDA14	2005-06-30	UD2005/35433/GU	Regering	6 150 000
WB-IDA15	2008-10-23	UD2008/34005/MU	Regering	6 116 750

forts.

Organisation	Datum	Diarienummer	Typ av beslut	Summa tkr
WB-IDA16	2011-07-07	UF2011/41067/UD/MU	Regering	7 396 480
AfDB- VI	2011-02-03	UF2011/4593/UD/MU	Regering	436 956
ADF-12	2010-12-09	UF2010/71846/UD/MU	Regering	2 066 457
ADF-13	2013-12-12	UF2013/76262/UD/MU	Regering	2 044 887
ADF	2011-02-02	UF2011/6479/UD/MU	Regeringskansli	675 000
ADF	2012-01-09	UF2012/1765/UD/MU	Regeringskansli	747 640
ADF	2013-01-28	UF2013/9424/UD/MU	Regeringskansli	739 096
AfDB	2011-04-12	UF2011/18609/UD/MU	Regeringskansli	50 643
AfDB	2012-01-16	UF2012/4533/UD/MU	Regeringskansli	54 620
AfDB	2013-04-29	UF2013/27393/UD/MU	Regeringskansli	51 174

UNDP – FN:s utvecklingsprogram

GFATM – Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria

UNHCR – FN:s flyktingkommissariat

WB-IDA – Världsbanken – International Development Association

AfDB – Afrikanska utvecklingsbanken

ADF – Afrikanska utvecklingsfonden

Mall för genomgång av beslut

Organisation
Datum
Diarienummer
Typ av beslut (Regeringskansli eller regering)
Underlagspromemoria (UPM)
Avslutningspromemoria (APM)
Organisationsbedömning
Organisationsstrategi
Nivå på kärnstöd

Beslut inklusive UPM

Motiv för nivå på kärnstöd

Hur motiveras att organisationen får det beslutade kärnstödet? (Varför får organisationen X kronor?)

Baseras det beslutade beloppet på återrapportering från tidigare år? (Motiveras ändrad nivå med förändringar i effektivitet eller relevans?)

Refereras till andra dokument (organisationsstrategi, organisationsbedömning, etc.)?

Bedömning av effektivitet

Finns det en bedömning av organisationens effektivitet i beslutet?

Tar bedömningen hänsyn till organisationens resultat sedan den formella organisationsbedömningen gjordes (t.ex. genom referens till tidigare APM)?

Bedömning av relevans

Finns det en bedömning av organisationens relevans i beslutet?

Tar bedömningen hänsyn till organisationens resultat och utveckling sedan den formella organisationsbedömningen gjordes (t.ex. genom referens till tidigare APM)?

Förväntade resultat för organisationen

Vilka mål/prioriteringar uttalas för det svenska engagemanget?

Beskrivs de förväntade resultaten i form av prestationer och effekterna av insatsen på kort, medellång samt längre sikt?

Knyts relevansen i det förväntade resultatet till regeringens mål och prioriteringar för sakområdet och för anslagets ändamål?

Finns det en beskrivning av hur resultatuppföljningen ska gå till?

Finns det uppföljningsbara indikatorer för förväntade resultat?

forts.

Förväntade resultat för UD-MU

Vilka mål/prioriteringar uttalas för det svenska påverkans- och styrelsearbetet?

Finns det uppföljningsbara indikatorer för förväntade resultat?

Risakanalys

Görs en risakanalys?

Analys av resursbehov UD-MU och FN-representation

Finns ett underlag för vilka insatser som behövs för att nå målen med det svenska kärnstödet?

Samlad bedömning av beslut och UPM

Avslutningspromemoria

Innehåller beslutet en avslutningspromemoria?

Uppföljning resultat – organisationen

Görs en presentation av organisationens resultat under perioden?

Görs en bedömning av organisationens resultat? Har bedömningen koppling till målsättningar formulerade i beslutet?

Har bedömningen kopplingar till målsättningar formulerade i organisationsstrategin?

Görs en uppföljning av riskbedömningen?

Uppföljning resultat – UD-MU

Innehåller APM en bedömning av resultaten från det svenska påverkans- och styrelsearbetet?

Har bedömningen kopplingar till målsättningar formulerade i beslutet?

Har bedömningen kopplingar till målsättningar formulerade i organisationsstrategin?

Uppföljning – organisationens effektivitet

Innehåller APM en bedömning av organisationens effektivitet, kopplad till beslutet och/eller tidigare gjord organisationsbedömning? (Har det blivit bättre eller sämre?)

Uppföljning – organisationens relevans

Innehåller APM en bedömning av organisationens relevans kopplad till beslutet och/eller tidigare gjord organisationsbedömning? (Har det blivit bättre eller sämre?)

Samlad bedömning APM

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tägförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

En stor del av Sveriges bistånd förmedlas via internationella organisationer som FN och Världsbanken. Totalt uppgår denna del av biståndet till cirka 12 miljarder kronor årligen. Merparten av stödet går till organisationernas centrala budget. Regering och riksdag har betonat vikten av att de organisationer som får svenskt stöd arbetar effektivt och åstadkommer resultat som ligger i linje med svensk utvecklingspolitik.

Riksrevisionen har granskat regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet. Granskningen har fokuserat på beslutsprocesser, dokumentation av beslut samt uppföljning. Det finns brister och problem i alla delar. Regeringens och Utrikesdepartementets hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet är inte präglad av insyn, effektivitet och tydliga ansvarsförhållanden.

Riksrevisionen menar att riksdagen och allmänheten inte får tillgång till den information som behövs för att förstå vad det multilaterala biståndet används till. Den bristande insynen gör att det inte är möjligt att avgöra om det multilaterala biståndet förmedlas till de mest effektiva och relevanta organisationerna. Sammantaget är Riksrevisionens bedömning att begränsad kontroll och insyn i hanteringen av det multilaterala biståndet gör att det finns en väsentlig risk att brister och fel i hanteringen inte upptäcks.

ISSN 1652-6597

ISBN 978 91 7086 359 2

Beställning:

www.riksrevisionen.se

publikationsservice@riksrevisionen.se

Riksrevisionens publikationsservice

114 90 Stockholm

