

MAG  
Rapp. Övr.  
9.722

ASDA

RAPP  
Övr 9.722

Working Paper Nr. 23

Secretariat for Analysis of  
Swedish Development Assistance

*Östeuropasamarbetet - Affärsmässighet i  
Utbildningsverksamheten*

Håkan Hellström  
Stockholm, September 1994

STOCKHOLMS  
UNIVERSITETS  
BIBLIOTEK

MAG  
Rapp Övr.

a. 722

## SASDA

### The Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance

The Swedish government has appointed a committee with the task of analysing the results and effectiveness of Swedish development aid. A special Secretariat, SASDA, was set up on 1 March 1993 to carry out the work.

The Secretariat will work until the end of 1994 and will have as its main task to propose to Government suitable mechanisms for evaluations and policy analyses of Swedish aid. In its work SASDA will give priority to carrying out a set of selected studies world-wide, at country, sector and subject level and to studies of individual organisations to provide a basis for decisions on development co-operation in the future and to gain experience on how policy evaluations should be carried out. A major study concerns Sweden's co-operation with Central and Eastern Europe.

SASDA's point of departure is the aim of a better understanding of the mechanisms of development in order to enhance the results and increase the effectiveness of aid in achieving the five goals set by the Swedish parliament: increased resources, economic and social equality, economic and political independence, the democratic development of society, and the long-term management of natural resources and care of the environment.

The studies and analyses will be managed partly by the Secretariat's own staff and will include studies commissioned from different specialists in the committee's areas of priority.

The staff are :

|                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| Ambassador Claes Sandgren | Head of the Secretariat |
| Dr Eva Julin              | Senior Policy Analyst   |
| Mr Enrique Ganuza         | Senior Policy Analyst   |
| Mr Per Johan Svenningsson | Senior Policy Analyst   |
| Ms Kerstin Sandling       | Assistant Secretary     |

Postal address: SASDA  
P.O. Box 16418  
S-103 27 STOCKHOLM

Telephone: +46-8 791 21 80  
Telefax: +46-8-791 21 88  
Visiting address: Klarabergsgatan 23, Stockholm

Stockholms Universitet



30001 005303609

## Östeuropasamarbetet - Affärsmässighet i Utbildningsverksamheten

Håkan Hellström  
PREFO AB

september 1994

ISSN 1104-697X  
Regeringskansliets Reprocentral

## Innehållsförteckning

|     |                                     |    |
|-----|-------------------------------------|----|
| 1   | Introduktion                        | 3  |
| 2   | Östeuropasamarbetet                 | 4  |
| 3   | Kostnader i Utbildningsverksamheten | 7  |
| 4   | Huvudorganisationernas Roll         | 9  |
| 5   | Fallstudier                         | 11 |
| 5.1 | BITS                                | 12 |
| 5.2 | SIDA                                | 17 |
| 5.3 | Svenska institutet                  | 23 |
| 5.4 | Swedecorp                           | 27 |
| 6   | Slutsatser och Policyförslag        | 28 |

Referenser

Källförteckning

## 1. Introduktion

Det svenska samarbetsprogrammet med Östeuropa har till övervägande del baserats på kunskapsöverföring. Insatserna vilka huvudsakligen består i rådgivning, expertutbyte samt utbildning, har kännetecknats av en mångfald aktörer. Jämfört med det traditionella biståndet är Östanslaget fördelat på fler organisationer och dessa samarbetar i sin tur med en rad aktörer verksamma på fältet.

Mångfalden är i sig en tillgång i samarbetet och speglar bland annat det breda engagemanget och initiativkraften hos svenska folkrörelseorganisationer. Dessa står för en lång tradition av utvecklingssamarbete och har spelat en viktig roll i tillkomsten av svenskt bistånd. I Östeuropasamarbetet, där huvudmålen är att stödja utvecklingen av demokrati, marknadsekonomi och en förbättrad miljö, kan dessa organisationer ofta bidra med värdefulla specialkunskaper. De är också naturliga samarbetspartners med deras motsvarigheter på andra sidan Östersjön, t.ex inom fackföreningsrörelsen. Andra aktörer är olika konsultbolag som genomför aktiviteter på rent kommersiell basis.

Pluralism i biståndet är eftersträvansvärt för att bredda det man brukar kalla resursbasen. Men det ställer också högre krav på samordning inte minst i syfte att ha kontroll över kostnadsutvecklingen. Föremålet för den här rapporten är kostnadsbilden för utbildningsverksamheten, dvs den omfattande mängd kurser, seminarier och studiebesök som genomförs inom ramen för det svenska bilaterala Östeuropasamarbetet. Studien behandlar snarare produktiviteten än effektiviteten i verksamheten då den lämnar ändamålsenlighet och kvalitet i kurserna utan avseende.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> För en mer omfattande studie av SIDA:s samarbete med enskilda organisationer se Lidgard (1993). Se även Fogelklou & Hällhag (1994), SAU-rapport angående demokratistödet till Central- och Östeuropa.

Syftet är inte att jämföra kostnader mellan enskilda kurser eller aktörer. Det ursprungliga uppdraget bestod i en fullständig kartläggning av kostnadsbilden. Den i projektet inledande bedömningen av kvaliteten på de olika organisationernas redovisning indikerade dock att detta skulle vara orealistiskt inom den snäva tidsramen. Dessutom skulle jämförelser mellan olika projekt vila på tämligen svag grund.

Mot denna bakgrund syftar rapporten snarare till att diskutera de grundläggande förutsättningarna för ett enhetligt redovisningssystem. En omfattande kartläggning torde vara möjlig och meningsfull först efter en sådan samordning. Vidare behandlas, med avseende på kostnadsstyrning, huvudorganisationernas roll både vad det gäller initierings- och uppföljningsfasen i projekten.

En generell diskussion om kostnader i utbildningsverksamheten samt hur man kan mäta produktiviteten förs i avsnitt tre. Därefter behandlas vikten av en formaliserad handläggning och uppföljning av projekten. De olika organisationernas handläggningsrutiner diskuteras översiktligt och i syfte att ge en provkarta på kostnaderna redovisas ett antal projekt. Rapporten avslutas med en sammanfattning och slutsatser. Som bakgrund ges inledningsvis en översikt av Östeuropasamarbetet och speciellt den del som innefattar utbildning.

## 2. Östeuropasamarbetet

Sverige har sedan budgetåret 1990/91 ett särskilt samarbetsprogram för Central- och Östeuropa. Detta samarbete, vilket numera står utanför den svenska biståndsbudgeten, samordnas i utrikesdepartementet av en tjänsteman på ambassadörsnivå (ÖSAM) och verksamheten bereds av ett särskilt sekretariat (ÖSEK). Fram till 1994/95 har totalt 3,6 miljarder anslagits till Östeuropasamarbetet med en nuvarande utbetalningstakt på 1 miljard kronor årligen.

För budgetåret 1992/93 gick ungefär en tredjedel av miljarden, eller 325 miljoner kronor, till de fyra organisationer vars huvudsakliga insats består i kunskapsöverföring (Tabell 1). BITS anslag uppgick till 195 miljoner, 45 miljoner gick till SIDA, 55 miljoner till Swedecorp och 30 miljoner kronor gick till Svenska institutet. Dessa fyra organisationer, som fortsättningsvis benämns huvudorganisationer, kommer att studeras i rapporten. De aktörer vars verksamhet delfinansieras av de sistnämnda benämns genomförandeorganisationer.

Tabell 1: Anslag till Östeuropasamarbetet 1992/1993 och 1993/94, Mkr

|  | 1992/93 | 1993/94 |
|--|---------|---------|
| BITS   | 195     | 200     |
| SIDA   | 45      | 45      |
| Swedecorp  | 55      | 80      |
| Svenska institutet                                       | 30      | 45      |
| Övriga myndigheter                                       | 25      | 25      |
| Regeringens disposition                                  | 71*     | 56      |
| Suveränitetsstöd   | -       | 50      |
| Multilateralt  | 120     | 140     |
| Betalningsbalansstöd och särskild exportkreditgarantiram | 25      | 230     |
| Valutastöd   | 300     | -       |
| Kompensation för baltguldet                              | 254     | -       |
| Summa  | 1 120   | 871     |

\* Inkluderar suveränitetsstöd.

Källa: ÖSEK

För 1992/93 motsvarade utbildningsinsatserna omkring 20% av BITS totala Östanslag (Tabell 2)<sup>2</sup>. SIDA:s insatser består av både organisationsuppbyggnad och utbildning men man har ingen möjlighet att på ett enkelt sätt redogöra för hur stor del av verksamheten som gäller utbildning. Swedecorps och Svenska institutets verksamhet inom Östeuropasamarbetet inleddes först budgetåret 1992/93. För Swedecorps del representerar utbildningsinsatser omkring 25% av det totala anslaget medan de utgör huvuddelen för Svenska institutet.

Tabell 2: Bilateral utbildningsinsatser inom ramen för Östeuropasamarbetet, Mkr

|                         | 1990/91 | 1991/92           | 1992/93 |
|-------------------------|---------|-------------------|---------|
| BITS*                   | 55,3    | 142,0             | 37,6    |
| SIDA                    |         | ingen uppgift     |         |
| Swedecorp**             | -       | -                 | 13,8    |
| Svenska Institutet      | -       | -                 | 23,0    |
| Övriga myndigheter      |         | ingen uppgift *** |         |
| Regeringens disposition | -       | -                 | 0,2     |
| Suveränitetsstödet      | -       | 0,5               | 7,4     |

\* Avser kontrakterade insatser.

\*\* Avser kunskapsöverföring.

\*\*\* Fram till 1993/94 har SKI genomfört utbildningsprojekt för totalt 16 miljoner kronor.

Källa: BITS, Swedecorp, Svenska institutet, SKI och ÖSEK

<sup>2</sup> I BITS verksamhet motsvarar i regel kontrakterade belopp utbetalningarna. För 1991/92 uppstår emellertid en stor avvikelse. Ett kontrakt på 57,5 miljoner kronor avseende energiutbildning i Polen ledde så småningom till en insats på endast 9 miljoner.

### 3. Kostnader i Utbildningsverksamheten

I Östsamarbetet genomförs en mängd projekt som inte sällan är av en mycket sammansatt natur och det är i flera fall svårt att i efterhand urskilja själva utbildningsbiten. Detta bidrar till svårigheter vid utvärderingar, och problemen bottnar i bristen på samordning av redovisningen. Till att börja med behövs det en klar definition av vad som ska betraktas som utbildning och vilka kostnader som skall beaktas. I den här rapporten ges följande definition: *En aktivitet koncentrerad till en avgränsad period i tiden och baserad på ett fastslaget program syftande till att berika en till antalet avgränsad mängd individer kunskaps- eller erfarenhetsmässigt.*

Inom ramen för den här definitionen faller alltså i huvudsak kurser, seminarier och studiebesök medan exempelvis rådgivningsinsatser som i och för sig kan vara en komponent i ett större utbildningsprojekt faller utanför. Utanför faller också de eventuella delar av ett utbildningsprojekt som innebär leverans av någon form av hårdvara.

Det måste också klargöras att alla utgifter i ett utbildningsprojekt inte innebär en kostnad som bör belasta den aktuella aktiviteten. Utveckling av kursprogram, kursmaterial eller liknande vilka används i flera projekt bör fördelas kostnadsfritt på det antal projekt som förutses.

De kostnader som enligt diskussionen bör belasta en utbildningsaktivitet kan delas upp i olika kategorier. Något förenklat kan man säga att verksamheten går ut på att transportera ett antal personer över Östersjön, inkvartera dem, sörja för deras uppehälle samt genomföra en utbildningsinsats. Generellt uppstår alltså tre typer av kostnader: i) för resor, ii) för uppehälle, samt iii) för utbildning. Den här uppdelningen på tre kategorier ter sig naturlig inte minst eftersom de påverkas på olika sätt av förändringar i kurslängd och antalet deltagare. Exempel på de vanligaste kostnaderna för varje kategori redovisas i tabell 3.

---

**Tabell 3:** Exempel på olika kostnader i utbildningsverksamheten

---

|                                 |  |
|---------------------------------|--|
| <i>Kostnader för resor</i>      | *Resor mellan Sverige och Mottagarlandet (Till utbildningsort och åter).<br>*Resor inom landet där utbildningen äger rum |
| <i>Kostnader för uppehälle</i>  | *Kost<br>*Logi<br>*Fickpengar<br>*Fritidsverksamhet<br>*Arvoden till deltagare<br>*Försäkringar                          |
| <i>Kostnader för utbildning</i> | *Administration<br>*Förberedelsekostnader<br>*Arvoden till utbildare<br>*Kursmaterial<br>*Tolkarvoden<br>*Utvärdering    |

---

Låt oss avslutningsvis kort diskutera hur produktiviteten ska mätas. Med produktivitet menas i regel kvoten mellan produkter och produktionsresurser. Den här verksamheten producerar per definition utbildningsdagar eller -veckor, med vilket avses en dags respektive veckas utbildning för en person. I det här fallet vill man veta hur mycket produktionsresurser, mätt i kronor, som behövs för att producera en utbildningsdag/vecka. En sådan analys är givetvis bara en del i utvärderingen av organisationernas effektivitet. Med det senare begreppet menas i princip att rätt saker görs, dvs i det här fallet främst rätt sammansättning av ändamålsenliga kurser. Genom att väga alla kostnader mot antalet producerade utbildningsdagar erhålls ett bra underlag för grundligare effektivitetsbedömningar.

De kostnader som är mest meningsfulla att mäta på detta sätt är totalkostnaden samt kostnaderna för uppehälle. Speciellt det senare medger goda möjligheter till jämförelser mellan projekt. Resekostnader kan vara lite mer komplicerade att mäta på ett sätt som tillåter generella jämförelse. Den rena resekostnaden per person och resa indikerar inte om resefrekvensen i projektet är rimlig. En uppdelning av dessa kostnader per kursdeltagare skulle inte heller ta hänsyn till att behovet av resor kan öka med kurslängden. Ett mått baserat på antalet utbildningsdagar skulle riskera att ensidigt gynna längre projekt. En god överblick fås emellertid om den procentuella fördelningen mellan de olika kostnadskategorierna betraktas. Andelen rese- och uppehälleskostnader bör stå i rimlig proportion till utbildningskostnaden. Sammantaget bör en så liten del som möjligt av anslagen gå åt till kostnader för resor och uppehälle.

#### 4. Huvudorganisationernas Roll

Mot bakgrund av vad som behandlats i tidigare avsnitt diskuteras här verksamheten utifrån grundantagandet att övergripande direktiv och samordning kan öka verksamhetens kostnadseffektivitet. Huvudorganisationerna är sällan genomförare men har en viktig roll i såväl initierings- som uppföljningsfasen. Därvidlag har formerna för informationsflöde mellan parterna en avgörande betydelse.

En intressant parallell finner man i koncernbildningar inom näringslivet.<sup>3</sup> Där är det allt vanligare att basverksamheten organiseras i självständiga dotterbolag snarare än divisioner inom en och samma enhet (Holmberg 1990). Företagsledningen ersätter därmed ett i regel öppet och ospecificerat avtalsförhållande med en kontraktsform som innehåller ett antal bindande regler.

---

<sup>3</sup> Biståndsverksamheten kännetecknas inte av ägarkontrakt, men alla parter har ett gemensamt och centralt bestämt mål.

Utfallet kommer då att till stor del bero på organisationens kontrakts- och kontrollstruktur. Den teoretiska bakgrunden till detta står att finna i den gren inom nationalekonomin vilken brukar kallas kontraktsteori och som behandlar avtalsförhållanden mellan huvudmän och agenter. Ett grundläggande begrepp är *moral hazard* vilket innebär att även om man befäster en överenskommelse i ett skriftligt avtal löper huvudmannen risken att agenten agerar omoraliskt, dvs att han inte följer kontraktet. Problemet för huvudmannen är att det i regel är både svårt och kostsamt att övervaka agentens prestation. Den generella lösningen är att införa en effektiv incitamentsstruktur som sporrar agenten att i sitt eget intresse arbeta för huvudmannens bästa.

Låt oss nu diskutera vad detta har för implikationer för utbildningsverksamheten. Som nämndes inledningsvis är huvudorganisationens förmåga att hantera information en nyckel till effektivitet. En framgångsrik decentralisering av en verksamhet, har det hävdats, fordrar ett visst mått av centralisering (se bl.a. Perrow 1977 och Vancil 1978). Fyra faktorer utgör grundförutsättningar för att verksamheten ska kunna bedrivas kostnadseffektivt: i) beslutsunderlaget, ii) direktiven och incitament, iii) uppföljningen samt iv) återkopplingen.

Ett projekt initieras antingen genom att en ansökan om finansiellt stöd kommer in till huvudorganisationen eller att denna går ut med en beställning. Det senare är mindre vanligt i Östeuropasamarbetet. I det ena fallet har man i regel att ta ställning till ett antal offerter medan man i det andra har *en* ansökan att bedöma. Generellt gäller att den upphandlande enheten, antingen det är huvudorganisationen eller genomföraren, är bunden att följa regelverket för offentlig upphandling. Tonvikten i denna rapport ligger dock vid huvudorganisationens roll som finansiär. För en mer detaljerad diskussion om upphandlingen inom ramen för samarbetet med Östeuropa, se Andersson & Hellström (1994).

Projektkalkylen, dvs beslutsunderlaget, bör utformas på ett sätt som gör att man enkelt och rutinmässigt kan bilda sig en uppfattning om projektets produktivitet. För att kunna göra

jämförelser är det då betydelsefullt att ha en god återkoppling från tidigare liknande projekt. Ett beslut om finansiering skall åtföljas av klara direktiv avseende medlens användning. Det är dock viktigt att känslan för kostnadseffektivitet lever kvar ända tills den sista kronan är omsatt i projektet. I praktiken är det ju genomföraren som fattar beslut om den enskilda transaktionen. De beviljade medlen för ett projekt baseras endast på en i bästa fall kvalificerad bedömning av kostnaderna. Därför är det väsentligt att det finns klara incitament för genomföraren att hålla nere kostnaderna. Det samarbete som råder inom ramen för Östeuropastödet bygger ofta på ett stort förtroende och enligt uppgift fungerar det på det stora hela mycket väl. En bättre implementerad incitamentsstruktur skulle dock kunna stimulera ytterligare kostnadsbesparingar.

Slutligen några ord om återredovisningen vilken utgör en central del i informationsflödet. Tanken är att den bland annat skall utgöra ett stöd för bedömningar av nya projektkalkyler. En enhetlig redovisningsform förenklar uppföljningar och utvärderingar avsevärt. Det är därför nödvändigt att genomförarna får klara direktiv om vad redovisningen skall innehålla och hur den skall sammanställas.

## 5. Fallstudier

I fallstudierna granskas de olika huvudorganisationerna översiktligt med avseende på ett antal frågeställningar. De kurser som granskas är ett slumpmässigt mindre urval av de kurser som organisationerna redovisar för budgetåret 1992/93. Det ska poängteras att det är vanskligt att jämföra kostnader för olika kurser med varandra inte minst på grund av att innehållet varierar avsevärt. Syftet med kapitlet är att belysa en rad nyckelfrågor: vilka krav organisationerna ställer på kostnadsspecifikation i ansökningarna, om det används normer för att bedöma projektkalkylerna, vilka incitament genomförarna har att agera kostnadseffektivt samt vilka krav på återredovisning som ställs och hur man följer upp detta. De organisationer som studeras här



har alla lite olika profil vad det gäller inriktning och samarbetspartners. Medan BITS till stor del samarbetar med privata konsulter och statliga verk, och SIDA mest med med folkrörelse- och intresseorganisationer, stödjer Svenska institutet bland annat samarbete mellan högskoleinstitutioner. Swedecorps verksamhet är inriktad på näringslivsfrågor och man samarbetar med en rad specialister på området.

## 5.1 BITS

BITS utbildningsprojekt initieras genom en framställan om finansiellt stöd för en viss insats. Principen om kostnadsdelning tillämpas vilket i praktiken innebär att samarbetslandet förväntas bära åtminstone alla lokala kostnader förknippade med insatsen.

Inom BITS finns en bred erfarenhet av att arbeta med utbildningsinsatser. Utbildning utgör ett gängse inslag i i merparten av BITS insatser i Östeuropasamarbetet. En stor del av verksamheten är inriktad på renodlade utbildningsinsatser för att möta det speciella utbildningsbehovet i samarbetet med det enskilda landet.

Därutöver finns den reguljära internationella kursverksamhet som omfattar BITS egna kurser som normalt genomförs i Sverige. I dessa kurser som, som utvecklats i samarbete med utländer, har ett begränsat deltagande från Central- och Östeuropa möjliggjorts. För ett antal specialområden som bedöms särskilt intressanta och relevanta för Östeuropa har BITS låtit utforma särskilda kurser som inriktas enbart för deltagare från denna region.

Generellt genomför BITS grundliga bedömningar av kostnadskalkylerna för projekten. För timarvoden tillämpas särskilda regler och i det avseendet är SIDA normgivande. Dessutom görs kostnadsjämförelser med tidigare BITS-projekt. I alla beslut att finansiera ett visst projekt anges ett takbelopp för arvoden respektive omkostnader men i övrigt finns det inga särskilda

incitament för att hålla nere kostnaderna under den budgeterade nivån. Slutbetalning sker i regel inte förrän slutrapport har inkommit.

Sex projekt som redovisas under budgetåret 1992/93 har studerats. Utifrån de granskade beslutsunderlagen kunde det i två fall styrkas att en analys av kostnadsnivån per utbildningsvecka genomförts. Två av projekten hade endast presenterat en slutredovisning vad gäller aktiviteter men utan specificerad redovisning av förbrukade medel. Tre projekt ägde rum i mottagarlandet, två både i Sverige och mottagarlandet medan ett till sin helhet var förlagt till Sverige.

### - Projekt I

Genomfört i Estland av svensk myndighet

Utbildning av företagsledare

Antal deltagare: 14

Antal utbildningsveckor: 61,6 (14\*22 dagar)

Redovisade kostnader:

|            |         |      |
|------------|---------|------|
| Utbildning | 429 000 | 87%  |
| Resor      | 64 459  | 13%  |
| Total      | 493 459 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka 8 010

Kostnad för uppehälle per u.v. -

*I det här fallet gjorde BITS en beräkning av kostnaden per utbildningsvecka. Enligt budgeten skulle den uppgå till 5 625 kronor. Beräkningen baserades på ett deltagarantal av 20 personer och BITS beviljade ett anslag på 495 000 kr. Det faktiska antalet deltagare blev 14 personer vilket innebar att kostnaden för en utbildningsvecka blev mer än 40% högre. Merparten av totalkostnaderna avsåg utbildningskostnader.*

### - Projekt II

Genomfört i Estland av privat konsult

Utbildning i marknadsekonomi

3 kurser om 4 dagar på 3 olika orter.

Antal deltagare: 53 (18, 19 resp. 16)

Antal utbildningsveckor: 42,4 (53\*4 dagar)

Redovisade kostnader:

|            |         |      |
|------------|---------|------|
| Utbildning | 171 964 | 90%  |
| Resor      | 18 508  | 10%  |
| Total      | 190 472 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka 4 457

Kostnad för uppehälle per u.v. -

*BITS bidrog enligt avtalet med 189 000 kronor vilket innebar att merkostnaderna (1 472 kr) fick bäras av genomföraren. I beslutsunderlaget redogör man endast för kostnaden per seminarium (63 000 kr). Kostnaden för utbildning motsvarade 90% av totalen.*

### - Projekt III

Genomfört i Sverige av svensk myndighet

Utbildning i skogsbruk och skogspolitik

Antal deltagare: 16

Antal utbildningsveckor: 64 (16\*4 veckor)

Redovisade kostnader:

|                       |         |      |
|-----------------------|---------|------|
| Utbildning och övrigt | 487 154 | 57%  |
| Upphälle              | 303 778 | 36%  |
| Resor                 | 63 112  | 7%   |
| Total                 | 854 044 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka 13 344

Kostnad för uppehälle per u.v. 4 746

*Detta projektet genomfördes i Sverige och uppvisar en betydligt högre totalkostnad per vecka än utbildningen i Estland. Mer än 40% av kostnaderna spenderades på resor och uppehälle. I beslutsunderlaget gjorde man en kalkyl på totalkostnaden vilken enligt budget skulle bli 13 300 per person och vecka.*

### - Projekt IV

Genomfört i Sverige och Litauen av privat konsult

Utbildning av parlamentsledamöter

Antal deltagare: 20 (i Litauen) respektive 15 (i Sverige)

Antal utbildningsveckor: 20 (20\*5dagar) respektive 18 (15\*6 dagar)

IVa: Utbildning i Litauen

Redovisade kostnader:

|            |        |      |
|------------|--------|------|
| Utbildning | 83 200 | 85%  |
| Upphälle   | -      |      |
| Resor      | 14 834 | 15%  |
| Total      | 98 034 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka 4 902

Kostnad för uppehälle per u.v. -

IVb: Utbildning i Sverige

Redovisade kostnader:

|            |         |      |
|------------|---------|------|
| Utbildning | 59 800  | 37%  |
| Upphälle   | 75 017  | 47%  |
| Resor      | 24 980  | 16%  |
| Total      | 159 797 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka 8 878

Kostnad för uppehälle per u.v. 4 168

*Projektet illustrerar tydligt skillnaden i kostnader mellan kurser genomförda i Sverige respektive mottagarlandet. I Sverige utgör kostnaderna för uppehälle och resor hela 63% av de totala kostnaderna medan kostnaderna för utbildningen utgör merparten i Litauen.*

Tabell 4: Kostnader för utbildningsprojekt finansierade av BITS

| Projekt                         | I       | II      | III     | IVa     | IVb     |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Utbildningsland                 | Estland | Estland | Sverige | Litauen | Sverige |
| Totalkostnad per utb. vecka, kr | 8 010   | 4 457   | 13 344  | 4 902   | 8 878   |
| Andel ej direkta utb. kostnader | 13%     | 10%     | 43%     | 15%     | 63%     |

Tabell 4 sammanfattar några av de viktigaste nyckeltalen för de granskade BITS-projekten. Det är stor skillnad i kostnadsbilden för kurser genomförda i Sverige respektive i mottagarlandet. Vidare utgör andelen kostnader som inte är direkta utbildningskostnader, dvs resor och uppehälle en betydande del i kurserna i Sverige.

Granskningen av BITS kursverksamhet visar att man genomför noggranna granskningar av kostnadskalkylerna i ansökningarna. Å andra sidan uppenbarades brister i den ekonomiska återrapporteringen. Detta trots att BITS har ett kraftfullt påtryckningsmedel i och med att slututbetalningen inte sker förrän projektet är slutrapporterat.

Det förekommer att man analyserar kostnaderna utifrån ett produktivitetperspektiv men det förefaller inte genomföras konsekvent. Åtminstone sker det ingen systematisk dokumentation av detta. I beslutsunderlagen bör det alltid framgå också vilka ekonomiska analyser som ligger till grund för beslutet.

Vidare har de genomförande organisationerna inga reella incitament att pressa kostnaderna när väl budgeten är godkänd. Genomförarna får dock själva svara för omotiverade merkostnader. Det finns inte heller någon utarbetad strategi för riskdelning mellan BITS och genomförarna när det sker stora bortfall i antalet utbildningsveckor.

## 5.2. SIDA

SIDA lämnar bidrag dels direkt till genomförarna, enskilda organisationer, och dels till ramorganisationer med vilka man ingått särskilda samarbetsavtal s.k. ramavtal. De senare lämnar sammanfattande framställningar om bidrag till SIDA grundade på ansökningar från organisationer som är anslutna till dem. Ramorganisationerna arbetar efter direktiv från SIDA men gör egna granskningar och bedömningar.

För budgetåret 1992/93 fördelades nära 60% av medlen via ramorganisationerna, vilka är: Olof Palmes internationella Centrum (OPC), LO/TCOs Biståndsnämnd, Lantbrukarnas stiftelse för internationellt bistånd, Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté, Naturskyddsföreningen samt Rädda Barnen (Tabell 5).

SIDA<sup>4</sup> ger detaljerade anvisningar till de enskilda organisationerna om vilka budgetposter som bör redovisas och specificeras men det finns inga särskilda direktiv för utbildningsverksamhet. Generellt anges att "biståndsansökningar skall innehålla en budget uppdelad i delposter efter

Tabell 5: Fördelningen av SIDA:s utbetalningar 1992/93, Mkr

|                   |      |
|-------------------|------|
| Ramorganisationer | 26,8 |
| Övriga            | 19,1 |
| Totalt            | 45,9 |

Källa: Lidgard (1993)

<sup>4</sup> Se "Anvisningar för SIDA:s stöd till enskilda organisationers utvecklingsverksamhet med egeninsats i Central- och Östeuropa".

verksamhetens art".<sup>5</sup> Vissa normer förekommer vid bedömningarna, men de gäller i princip endast timarvodet för konsulter. Inga schabloner för kost & logi tillämpas. I tveksamma fall kan man låta den lokala svenska ambassaden kostnadsgranska och komma med ett utlåtande.

SIDA föreskriver att upphandling skall ske på affärsmässigt sätt och att konkurrensmöjligheter skall utnyttjas. Grundprincipen är att anbud skall tas in vid alla upphandlingar som överstiger 200 000 SEK men att "priser skall jämföras" även för upphandlingar under detta belopp.

SIDAS nuvarande 80/20-regel vilken innebär att genomföraren skall stå för minst 20% av kostnaden, innebär ett visst incitament att hålla nere kostnaderna eftersom endast 80% av besparingen behöver betalas tillbaka till SIDA. Enligt SIDAS föreskrifter skall slutredovisning lämnas senast 18 månader efter sista utbetalning om inte annat reglerats i avtalet. Vidare anges att redovisningen skall kunna jämföras med projektbudgeten.

Slumpmässigt valdes sju projekt genomförda av individuella organisationer ut för närmare granskning. Dessutom gjordes en översiktlig genomgång av de två största ramorganisationernas redovisning: OPC och LO/TCO. Av de sju individuella projekten skulle fyra ha redovisats vid granskningstillfället medan de 18 månaderna ännu inte passerat för de övriga. Av de förra hade dock endast ett projekt redovisats medan å andra sidan två av de senare redan var redovisade. Tre projekt skulle äga rum i mottagarländerna och fyra i Sverige.

I de flesta ansökningar har SIDA bantat storleken på projektbudgeten. Posten administrativa kostnader tillåts schablonmässigt endast uppgå till 3% av kurskostnaderna. I något fall förhandlades också kostnader för uppehålle ner markant. Kostnad för projektförberedelser beviljas som regel inte. I ett av de projekt som granskades underkändes följaktligen denna post men det beviljade anslaget minskades inte med motsvarande belopp (23 000 kronor). Inom

5 Se "Allmänna villkor för bidrag ur SIDAS biståndsanslag till svenska organisationer".

ramen för samma projekt, som totalt budgeterades till 1 miljon kronor, godtog dock SIDA en omkostnad för utvärdering på 212 000 kronor. Så småningom halverades budgeten men endast på grund av att halva budgetåret hunnit passera under handläggningstiden.

Genomgången av OPCs och LO/TCOs dokumentation visade att redovisningen av projekten är mycket ojämn. Sättet att ekonomiskt redovisa projekten varierar mellan olika organisationer. Kostnadsposter summeras ibland ihop på ett sätt att det inte alltid är möjligt att entydigt urskilja kostnader för resor, uppehålle respektive utbildning. En annan brist är att antalet deltagare eller längden på kurserna inte redovisas rutinmässigt. Vid diskussioner med LO/TCO framkom det också att hos vissa genomförare finns det ett visst motstånd till att förlägga utbildningsinsatser i mottagarlandet.

#### - Projekt I

Genomfört i Sverige av svensk ideell organisation

Utbildning i grundläggande demokratiskt arbete. Ledarutbildning

SIDAS del av finansiering: 74,7%

Antal deltagare: 34 (18+16)

Antal utbildningsveckor: 504 (18\*12+16\*18)

|                                   |           |           |
|-----------------------------------|-----------|-----------|
|                                   | Total     | 74,7%     |
| Summa kostnader:                  | 2 447 244 | 1 829 000 |
| Totalkostnad per utbildningsvecka | 4 856     | 3 629     |

*Redovisningen motsvarar inte uppställningen i budgeten varför kostnader för resor och uppehålle inte kan redovisas. SIDA hade dock ännu inte granskat och kommenterat denna redovisning. I projektbudgeten på totalt 2 316 000 kronor bestod utbildningskostnader för omkring 47%, resor för 13% och uppehålle för cirka 41%. Kostnad per utbildningsvecka beräknades inte i föredragnings-PM. Beräknat på 720 veckor hade kostnaden varit 2 540 kronor per person och vecka medan utfallet medförde ca 40% högre kostnad eftersom en av terminerna kortades från 18 till 12 veckor. Trots detta hade enligt redovisningen hela det beviljade beloppet förbrukats.*

### - Projekt II

Genomfört i Sverige av svensk ideell organisation

Kurs i demokratikunskap

SIDAs del av finansiering: 90%

Antal deltagare: 18

Antal utbildningsveckor: 64,8 (18\*18 dagar)

| Redovisade kostnader: | Total   | 90%     |      |
|-----------------------|---------|---------|------|
| Utbildning            | 152 233 | 137 010 | 30%  |
| Uppehälle             | 235 253 | 211 728 | 47%  |
| Resor                 | 117 063 | 105 356 | 23%  |
| Total                 | 504 549 | 454 094 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka (90%) 7 787 7 008

Kostnad för uppehälle per u.v. (90%) 4 033 3 630

*Kursen ingick i en serie där varje kurs inriktade sig på olika mottagarländer. Sammanlagt beviljades 1 910 000 kronor. Ansökan löd på 2 275 000 kronor. Reduceringen gällde förberedelsekostnader samt kursledararvoden. I detta projektet gjorde man ett undantag från 80/20-regeln. Det egna bidraget uppgick till 10%. Endast 30% av kostnaderna avser utbildning.*

### - Projekt III

Genomfördes i Polen av svensk utbildningsorganisation

Utbildning av engelskalärare

SIDAs del av finansiering: 74,9%

Antal deltagare: 60 (19 + 41 utexaminerade)

Antal utbildningsveckor: 540 (19\*45d+41\*45d)

| Redovisade kostnader: | Total   | 74,9%   |      |
|-----------------------|---------|---------|------|
| Utbildning            | 384 675 | 288 251 | 96%  |
| Resor                 | 15 679  | 11 749  | 4%   |
| Total                 | 400 354 | 300 000 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka: 741 556

*Kursen var ett samarbete med ett polskt universitet. Kostnaderna för resor var låga och mottagaren svarade för de svenska utbildarnas uppehälle. Därigenom fick projektet en mycket låg kostnad per utbildningsvecka.*

### - Projekt IV

Finansierad av ramorganisation. Genomfördes i Estland av facklig organisation.

Arbetsmarknadskonferens

Sidas del av finansiering: 78,1%

Antal deltagare: ca 155

Antal utbildningsveckor: 62 (310 dagar)

| Redovisade kostnader: | Total  | 78,1%  |      |
|-----------------------|--------|--------|------|
| Utbildning            | 29 824 | 23 293 | 36%  |
| Uppehälle             | 19 449 | 15 190 | 24%  |
| Resor                 | 32 806 | 25 621 | 40%  |
| Total                 | 82 079 | 64 074 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka: 1 323 1 033

Kostnad för uppehälle per u.v. 314 245

### - Projekt V

Finansierad av ramorganisation. Genomfördes i Sverige av svensk fackförening.

Utbildning av fackliga ledare

SIDAs del av finansiering: 80%

Antal deltagare: 15

Antal utbildningsveckor: 21 (105 dagar)

| Redovisade kostnader: | Total  | 80%    |      |
|-----------------------|--------|--------|------|
| Utbildning, resor     | 70 450 | 56 360 | 71%  |
| Uppehälle             | 29 141 | 23 313 | 29%  |
| Total                 | 99 591 | 79 673 | 100% |

Totalkostnad per utbildningsvecka 4 742 3 794

Kostnad för uppehälle per u.v. 1 387 1 110

*Projektet är ett exempel på hur kostnaderna kan hållas nere för verksamhet i Sverige. Inkvartering anordnades på en skola och därmed kunde kostnaderna för uppehälle begränsas till 25% av den budgeterade. Projektet hade erhållit ett bidrag på 127 000. Följaktligen kunde 47 327 kronor + ränta återbetalas till ramorganisationen.*

Tabell 6 presenterar en sammanställning över fallstudierna. Det är en uppenbar skillnad i kostnadsbilden för kurser genomförda i Sverige respektive i mottagarlandet men även de svenska kurserna sinsemellan. Andelen ej direkta utbildningskostnader visar stora variationer. Samarbetet utbildningsinstitutioner emellan (projekt III) redovisar en anmärkningsvärt låg kostnad per utbildningsvecka.

Undersökningen visade att SIDA i och för sig har godkänt kostnadsposter som kan ifrågasättas men generellt begär man detaljerade kalkyler och granskar dessa tämligen noggrant. Analyser av kostnad per utbildningsvecka eller liknande genomförs dock inte. Genom 80/20 regeln har organisationerna ett visst incitament att pressa kostnaderna även efter att budgeten är godkänd. Dock saknas det beredskap för att reglera situationer när antalet utbildningsveckor som produceras blir färre än planerat. De brister som konstaterades i redovisningen hos ramorganisationerna borde föranleda en översyn av SIDA:s direktiv till dessa.

Tabell 6: Kostnader för utbildningsprojekt finansierade av SIDA

| Projekt                         | I       | II      | III   | IV      | V       |
|---------------------------------|---------|---------|-------|---------|---------|
| Utb. land                       | Sverige | Sverige | Polen | Estland | Sverige |
| Totalkostnad per utb. vecka, kr | 3 629   | 7 008   | 556   | 1 033   | 3 794   |
| Andel ej direkta utb. kostnader | 53%*    | 70%     | 4%    | 64%     | -       |

\* Budgeterad kostnad.

SIDA tillämpar en generös tidsram för återrapportering vilket bygger in en onödig eftersläpning i uppföljningen. Granskningen visade emellertid att trots detta hade ett antal projekt inte klarat av återrapporteringen i tid. SIDA:s 18-månadersregel innebär också att det inte finns några ekonomiska påtryckningsmedel. Däremot beviljas inte organisationer som släpar efter med rapporteringen medel för nya projekt.

SIDA anvisar en tämligen hög gräns för när upphandling med anbudsinfordran skall ske. Gränsen dras vid 200 000 kronor medan den gängse tolkningen av gällande lagstiftning snarare rör sig i intervallet ett till två basbelopp. Vid diskussioner med SIDA framkom det också att vissa genomförare tenderar att vilja förlägga utbildningsinsatser på kursgårdar knutna till den egna organisationen. Upphandling i konkurrens bör naturligtvis genomföras även i dessa fall.

### 5.3 Svenska institutet (SI)<sup>6</sup>

I Östeuropasamarbetet främjar Svenska institutet i huvudsak utbildnings- och forskningssamarbete samt kultur- och expertutbyte. Samarbetsprojekt på det akademiska området dominerar verksamheten. Granskningen av Svenska institutets verksamhet begränsas till högskolesamarbetet vilket budgetåret 1992/93 uppgick till 12,4 miljoner av den totala budgeten på 30,2 miljoner kronor. Det förekommer olika typer av utbildningsinsatser även under andra budgetposter men i samarbetsprojekten förekommer de i sin mest renodlade form. Verksamheten gäller främst utbildning genom kortare eller längre kurser och seminarier eller annan verksamhet som produktion av kursmaterial, videofilmer, etc. Omkring 60% av utbetalningarna för samarbetet mellan högskolor utgjorde rena utbildningsinsatser.

<sup>6</sup> Data insamlad av Karin Metell, SAU

Beslut att stödja ett visst projekt bygger på ansökningar från de genomförande svenska organisationerna. Dessa ska innehålla en "kortfattad ekonomisk kalkyl". Man utarbetar dock inte någon slutgiltig kostnadskalkyl när det har funnits anledning att förhandla och revidera den ursprungliga. Generellt ger man inga bidrag för administration i Sverige vilket också meddelas i beslutet. I övrigt ges dock inga direktiv för hur medlen får användas.

En redovisning av genomförda aktiviteter samt medlens användning skall vara SI tillhanda senast vid utgången av det budgetår som projektet har ägt rum under. Det saknas dock tydliga direktiv för vad redovisningen skall innehålla. En granskning av projekten för 1992/93 visade att det rådde stora brister i återredovisningen. Efter en påminnelse under våren 1994 hade 10, av totalt 25 projekt inkommit med någon form av finansiell redovisning. Det förekom dock att uppgifter om antalet deltagare och kurslängd saknas. Här redovisas fyra projekt.

#### - Projekt I

Genomfört i Sverige av svensk utbildningsinstitution  
Utbildning i pedagogik  
Antal deltagare: 8  
Antal utbildningsveckor: 6,4 (8\*4 dagar)

|                       |         |      |
|-----------------------|---------|------|
| Redovisade kostnader: |         |      |
| Utbildning            | 42 600  | 32%  |
| Uppehälle             | 30 025  | 23%  |
| Resor                 | 59 995  | 45%  |
| Total                 | 132 620 | 100% |

|                                   |        |
|-----------------------------------|--------|
| Totalkostnad per utbildningsvecka | 20 720 |
| Kostnad för uppehälle per u.v.    | 4 690  |

*Den ursprungliga ansökan gällde ett bidrag om 1 680 000 kr och gällde ett större projekt. Endast 200 000 kr beviljades dock men det lämnades inga särskilda direktiv om storleken på kostnadsposterna. Hittills har endast 132 620 kronor av de utbetalade 200 000 redovisats.*

#### - Projekt II

Genomfört i Sverige av svensk utbildningsinstitution  
Sommaruniversitet med en rad olika ämnesområden  
Antal deltagare: 37 (15+13+9)  
Antal utbildningsveckor: 83 (15\*2 v+13\*2 v+9\*3 v)

|                       |         |      |
|-----------------------|---------|------|
| Redovisade kostnader: |         |      |
| Uppehälle             | 388 320 | 80%  |
| Resor                 | 96 281  | 20%  |
| Total                 | 484 601 | 100% |

|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| Totalkostnad per utbildningsvecka | 5 838 |
| Kostnad för uppehälle per u.v.    | 4 678 |

*Utbildningen var ett så kallat sommaruniversitet. Hela ansökan på 485 000 kronor beviljades.*

#### - Projekt III

Genomfört i Sverige av svensk utbildningsinstitution  
Utbildning i naturvetenskapliga ämnen  
Antal deltagare: 24  
Antal utbildningsveckor: 960 (24\*40 veckor)

|                       |         |       |
|-----------------------|---------|-------|
| Redovisade kostnader: |         |       |
| Utbildning            | 50 336  | 7%    |
| Uppehälle             | 582 144 | 85%   |
| Resor                 | 49 301  | 7%    |
| Total                 | 681 781 | 100%* |

\* Summerar ej till 100% pga avrundning

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| Totalkostnad per utbildningsvecka | 710 |
| Kostnad för uppehälle per u.v.    | 606 |

*Projektet innehåller en stor ideell insats vilket förklarar den låga kostnaden.*

#### - Projekt IV

Genomfört i Sverige och Lettland av svensk utbildningsinstitution

Utbildning i lantbruk och skogsvård

Antal deltagare: 98 (21+18+24+17+12+6)

Antal utbildningsveckor: 186,4 (21\*8d+18\*7d+24\*10d+17\*10d+12\*10d+6\*18d)

Redovisade kostnader:

Total 910 000

Totalkostnad per utbildningsvecka 4 882

*I ansökan begärdes 6 683 000 kronor i stöd medan enbart 1 000 000 kronor beviljades.  
Inga särskilda direktiv om medlens användning lämnades dock.*

Totalkostnaden för de projekt som granskats uppvisar stora skillnader i kostnadsbild (Tabell 7).

Medan en kostnad på 710 kr per utbildningsvecka förefaller relativt låg verkar en kostnad på över 20 000 kronor per utbildningsvecka mycket dyrt. Vad det gäller de fyra nyckelfaktorer som identifierades i avsnitt fyra, nämligen beslutsunderlaget, direktiv och incitament, uppföljning samt återkoppling, noterades brister på samtliga punkter.

Tabell 7: Kostnader för utbildningsprojekt finansierade av Svenska institutet

| Projekt                         | I       | II      | III     | IV      |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Utb. land                       | Sverige | Sverige | Sverige | Sverige |
| Totalkostnad per utb. vecka, kr | 20 720  | 5 838   | 710     | 4 882   |
| Andel ej direkta utb. kostnader | 68%     | 100%*   | 93%     | 100%*   |

\* I de här fallen avsåg SIs finansiering endast resor och uppehålle. Själva utbildningsinsatsen finansierades på annat sätt.

#### 5.4 Swedecorp

Genom Swedecorp kanaliseras medel för näringslivssamarbete och riskkapitalsatsningar. De senare handläggs av Swedfund International AB, ett av staten helägt bolag som samverkar med Swedecorp. För budgetåret 1992/93 anslogs 40 miljoner kronor för riskkapitalsatsningar samt 15 miljoner kronor för näringslivssamarbete. Det senare samarbetet innehåller bland annat utbildning och institutionsuppbyggnad. Renodlade utbildningsprojekt är dock inte vanligt förekommande i verksamheten utan kurser och liknande ingår i de flesta fall som delmoment i projekten.

Vissa frågetecken måste resas angående Swedecorps ekonomiska redovisning på projektnivå. Organisationen behövde en orimligt lång tid på sig för att få fram begärda uppgifter. Uppenbarligen saknas rutiner för hur denna typ av dokumentation ska hanteras. Vad som här inkommit har inte medgivit analyser på samma sätt som gällt för övriga organisationer.

Låt oss likväl kommentera ett projekt som genomförts i form av en serie seminarier i marknadsekonomi riktad till vart och ett av de baltiska länderna. Huvuddelen av verksamheten har genomförts i Sverige. Totalt redovisas kostnader motsvarande 420 131 kronor, vilket understiger den budgeterade kostnaden på 450 000 kronor. Swedecorp svarade för för resor, uppehålle, lokalhyra samt tolkar medan kostnader för förberedelser, utbildningsaktiviteter och måltider bars av genomförande organisationer. Utbildningen pågick i 5 dagar och 35 balter deltog. Kostnaderna för resor och logi tillsammans uppgick till 10 265 kronor per utbildningsvecka medan totalkostnaden var 12 003 kronor per utbildningsvecka.

Granskningen av Swedecorps utbildningsverksamhet har framförallt visat på ett stort behov av förbättrade rutiner för projektredovisningen. Oavsett om inga klara direktiv har givits måste organisationen ta på sig ansvaret för detta. Beslutsunderlag och projektredovisningar bör följa



samma mönster och möjliggöra t.ex. beräkningar av kostnad per utbildningsvecka. Uppgifterna bör sammanställas på ett översiktligt sätt, medge jämförbarhet mellan projekt samt vara lätt tillgängliga.

## 6. Slutsatser och Policyförslag

De organisatoriska brister som studien påvisar skall ses mot bakgrund av att samarbetsprogrammet med Östeuropa ännu befinner sig i sin linda. Det är också en utbredd uppfattning inom organisationerna att verksamheten ännu inte riktigt antagit sin idealiska former. Överlag råder också stor lyhördhet inför påpekanden om brister i hanteringen.

Det ska betonas att denna rapport inte tar ställning till affärsmässighet hos de genomförande organisationerna. De synpunkter och den kritik som framförs är primärt riktad till huvudorganisationerna och deras förmåga att samordna verksamheten. Mångfalden i de organisationer som genomför insatserna, ofta med en ideell komponent, är i sig en stor tillgång i biståndsarbetet. En samordning får inte skapa en onödig byråkratisering som riskerar att lamslå små organisationers verksamhet. Direktiv bör utformas så att de uppmuntrar de genomförande organisationerna till sänkta kostnader och en mer effektiv verksamhet.

Allmänt sett gör handläggarna en god insats för att hålla kostnaderna nere. De brister som lyfts fram bör snarare tolkas som effekter av oklara direktiv och rutiner. Rapporten bör kunna tjäna som en utgångspunkt i diskussioner om hur verksamhetens organisation kan förbättras. Fyra grundläggande faktorer står i fokus: i) beslutsunderlaget, ii) direktiv och incitament, iii) redovisningen samt iv) återkopplingen.

Varje beslut att stödja ett projekt bör baseras på en rutinmässig analys av kostnaden per utbildningsvecka eller liknande och informationen kan med fördel inhämtas via standardformulär. Både totalkostnaden och kostnaden för uppehälle bör beaktas. Vidare bör man överväga rimligheten i den procentuella fördelningen av kostnader för utbildning respektive resor och uppehälle liksom för förberedelse- och utvärderingskostnader.

Utbildningsprojekt i Sverige tenderar att medföra väldigt höga kostnader för resor och uppehälle. Den kostnadsmässiga fördelen av att förlägga utbildning i mottagarlandet har framgått tydligt i rapporten. Om verksamheten ska genomföras i Sverige måste starka skäl föreligga för detta vilket redan har uppmärksammats av flera organisationer.

Kostnader som innebär t.ex leverans av hårdvara bör redovisas utanför utbildningsprojektet. Utvecklingskostnader vilka belastar flera projekt bör endast delvis tas upp. I övrigt kan insatsen bokföras som en tillgång vilken skrivs av i samband med att materialet återanvänds. Uppgifter om antalet deltagare, kurslängd, timarvoden, antal handledare samt plats för utbildningen respektive inkvartering bör vara obligatoriska.

När beslutet är taget och kostnadsramen fastslagen omsätts överenskommelsen till avtal och direktiv. Huvudorganisationen måste ge mycket tydliga direktiv om hur medlen får användas. Om den ursprungliga projektkalkylen omförhandlats måste alltid en slutgiltig kalkyl med kostnadsspecifikationeras utarbetas. Vidare bör strikta krav ställas på upphandling med anbudsinfordran och alla möjligheter att etablera konkurrens i upphandlingen utnyttjas.

Det är även önskvärt att avtalen med genomförarna utformas så att dessa har incitament att hålla nere kostnaderna även efter att budgeten godkänts. En möjlighet är att införa någon form av mindrekostnadsdelning där genomföraren får behålla delar av besparingar i förhållande till budgeten.

En annan viktig del i avtalet är riskfördelningen mellan huvudorganisationen och genomföraren. Denna är av stor betydelse när det faktiska antalet utbildningsveckor blir lägre än planerat. Rörliga kostnader, som t.ex. kost & logi, bör villkoras i enlighet med antalet deltagare. I efterhand bör det beviljade anslaget kunna minskas på dessa grunder och eventuell återbetalning krävas. Redovisningen skall följa samma mönster som budgeten och samma nyckeltal räknas ut efter insatsens genomförande. Utöver de uppgifter som fordras i ansökan bör det dessutom vara obligatoriskt att redovisa en deltagarförteckning.

Det är viktigt att redovisningarna inte släpar efter tidsmässigt. Tidsramen för inrapportering bör följaktligen inte vara alltför generöst tilltagen. Det mest effektiva sättet att få in redovisningar i tid och rätt uppställda är att villkora den sista utbetalningen. I anslutning till dokumentationen för varje enskilt projekt bör myndigheten på ett överskådligt sätt sammanställa ekonomiska nyckeltal och andra viktiga uppgifter om utbildning, förslagsvis på en för ändamålet avsedd blankett.

Den insamlade informationen bör användas för en återkoppling till beslutsfattandet. Statistik bör sammanställas för varje huvudorganisation och ligga till grund för regelbundna diskussioner och seminarier. Denna verksamhet samordnas lämpligtvis av en oberoende organisation.

Den övergripande konklusionen är att huvudorganisationerna i större utsträckning måste styra informationsflödet och använda detta som ett verktyg för att möjliggöra en ökad kostnadseffektivitet.

## Referenser

Gyllhammar, Kerstin, Swedecorp  
Hedlund, Anders, BITS  
Horn, Peeter, BITS  
Lundgren, Monika, SIDA  
Metell, Karin, SAU  
Rylander, Ulla, Svenska institutet

## Källförteckning

- Andersson, I. & Hellström, H. (1994), Östeuropasamarbetet - Konkurrensen i Upphandlingen, Working Paper, Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete (SAU), Stockholm.
- Fogelklou, A. & Hällhag, R. (1994), Svensk Demokrati i Österled, Working Paper, Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete (SAU), Stockholm.
- Holmberg, I. (1990), *Från Divisioner till Bolag - bolagisering i svenska storföretag*, Norstedts, Göteborg.
- Lidgard, C. (1993), En Utvärdering av Bidragen till Enskilda Organisationers Samarbete med Central- och Östeuropa, Utrikesdepartementet, Stockholm.
- Perrow, C. (1977), *The Bureaucratic Paradox: The Efficient Organization Centralizes in Order to Decentralize*, *Organizational Dynamics*, Spring, s 3-14.
- Vancil, R.F. (1978), *Decentralization: Managerial Ambiguity by Design*, Dow Jones-Irwin, Homewood, Illinois.