



06
2 0 1 6

VEM BESLUTAR OM SVENSKA BISTÅNDSMEDEL? EN ÖVERSIKT

Expertgruppen för biståndsanalys

Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt

Rapport 2016:06

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

This report can be downloaded free of charge at www.eba.se

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

ISBN: 978-91-88143-17-4

Printed by Elanders Sverige AB
Stockholm 2016

Cover design by Julia Demchenko

Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	5
Summary	9
Inledning	13
Hur biståndsbudgeten tas fram och beslutas	16
Enprocentsmålet, biståndsramen och biståndsbudgeten.....	16
Hur beräknas s.k. avräkningar inom biståndsramen?	17
Regeringens budgetproposition	22
Den parlamentariska behandlingen av biståndsbudgeten	23
Ändringsbudgetar: vår- och höständringsbudgeten.....	24
Riksdagens beslut	27
Anvisning av medel från riksdagen till regeringen	27
Anslagen till riksdagens myndigheter.....	30
Hur uppbundet är biståndet över tid?	30
Regeringens beslut	32
Villkor i Sidas regleringsbrev.....	35
Ändringar i regleringsbreven.....	39
Myndigheternas handlingsutrymme	41
Biståndet inom Regeringskansliet.....	41
Biståndet inom Sida.....	45
Delegering inom övriga myndigheter inom biståndet	50

Utlandsmyndigheternas handlingsutrymme	51
Ansvarsfördelningen mellan Sida- och UD-personal på ambassaderna	51
Hur stort utrymme har beslutsfattare på landnivå att besluta om medelsanvändningen?	52
Delegeringsnivåer på utlandsmyndigheterna	53
Beslut om svenska biståndsmedel i tre länder	58
Afghanistan	60
Moçambique.....	62
Liberia.....	64
Samlade reflektioner	67
Referenser.....	71
Tabellbilaga.....	76

Förord

Det svenska statliga internationella biståndet är omfattande. I år beräknas den s.k. biståndsramen uppgå till drygt 43 miljarder, vilket är i samma härad som budgeten för rättsväsendet och försvarsbudgeten. Mot denna bakgrund är det självfallet intressant att veta vem det är som beslutar om vad som finansieras med dessa medel.

Sverige har vid flera tillfällen fått kritik för att det svenska biståndet är för spritt. Det gäller antalet samarbetsländer, men också vad som finansieras i dessa länder, där beslut behöver tas om vilka insatser som ska genomföras. Därtill finansieras även insatser i andra länder än i de 33 länder som Sverige har samarbetsavtal med. Vidare utbetalas en stor del av biståndet i form av kärnbidrag till internationella organisationer, såsom utvecklingsbanker och FN:s fackorgan, fonder och program som i sin tur finansierar olika program och projekt i flera olika mottagarländer. Därutöver används en betydande del av biståndsmedlen i Sverige. Enligt en kartläggning EBA har gjort (EBA 2014:05) handlade det år 2013 om drygt 7 miljarder, vilket svarade mot 19 procent av biståndsramen det året.

Syftet med denna studie är att ge en förståelse för var i ledet riksdag-regering-myndighet/organisation-utförare besluten över den finansiella användningen fattas. Förenklat kan man säga att riksdagen beslutar om storleken på det svenska internationella biståndet och hur mycket av det som myndigheterna får använda till förvaltning. Regeringen beslutar om fördelningen mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd, hur mycket medel som ska ges till olika multilaterala organisationer, vilka länder Sverige ska ha bilateralt utvecklingssamarbete med, omfattningen på det stöd som ska ges till dessa länder och syftet med stödet samt hur mycket medel som därutöver ska satsas på olika tematiska prioriteringar och syftet med de stöden. Riksdagens och regeringens respektive myndigheter beslutar om vad som ska finansieras i samarbetsländerna och vilka insatser som ska ske i andra länder för att uppnå de syften med biståndet som regeringen har beslutat om. Myndigheterna överlåter även beslutanderätten över användningen av en hel del av det statliga biståndet till civila samhällsorganisationer.

Kartläggningen visar vidare att regeringen delegerar till myndigheter (framför allt Sida) att fatta beslut om användningen av en stor del av biståndsmedlen med endast en mycket övergripande styrning av vad medlen ska användas till. Detta gäller även sakanslaget

och i det avseendet skiljer sig biståndet från andra budgetområden, där myndigheters användning av medel utanför förvaltningsanslaget oftast är styrda av regler eller regeringsbeslut. Regeringen styr visserligen även biståndet genom att ange att ett visst belopp ska gå till ett visst ändamål, men det handlar mest om att ange det årliga beloppet för olika strategier, dvs. hur mycket bistånd som ska ges till de olika samarbetsländerna och hur mycket som ska användas till de tematiska strategierna det kommande året. Dessa strategier anger i sin tur vad det är för resultat som ska eftersträvas, men bara på en övergripande nivå, vilket innebär att väldigt många och olika insatser kan komma ifråga.

Bistånd skiljer sig också från andra budgetområden genom att insatserna inte riktar sig till den svenska befolkningen. Det är därför svårt för svenska politiker att ha en uppfattning om vilka insatser som är mest angelägna att vidta. Det är samtidigt en tydlig slutsats från flera av EBA:s studier att insatser i enskilda länder oftast måste anpassas till kontexten i mottagarländerna för att kunna göra nytta. Det förutsätter att beslut av den typen av insatser kan fattas nära genomförandet. Studien visar att Sida har en långtgående delegering av beslut; ca 280, 200 respektive 230 miljoner beslutades av antingen biståndsråd eller ansvarig enhetschef på Sida när det gäller insatser i respektive Moçambique, Liberia och Afghanistan. Som jämförelse kan sägas att Tillväxtverket i Sverige totalt har att besluta om ca 200 miljoner när det gäller åtgärder för näringslivsutveckling. I det fallet anger regeringen flera finansiella villkor som styr användningen, bl.a. att 20 miljoner får användas först efter beslut av regeringen.

Det är inte så att allt bistånd till ett mottagarland styrs av en sammanhållen strategi. I exempelvis Afghanistan styrs 25 procent av biståndet (ca 235 miljoner) av annat än strategin för landet. Det är också olika aktörer som beslutar om insatser oberoende av varandra. Det säger sig självt att det ökar risken för ett splittrat bistånd och försvårar att få till ett sammanhållet svenskt bistånd.

Vissa kostnader för flyktingmottagande får räknas som internationellt bistånd enligt kriterier som givarländerna har kommit överens om. Under senare år har en allt större del av det svenska internationella biståndet använts för detta ändamål. I skrivande stund ligger förslag (vårändringsbudgeten, beslutas 21 juni 2016) om att lyfta över 4,1 miljarder kronor från biståndsbudgeten till migrationsområdet för att finansiera ökande kostnader för mottagande av asylsökande i Sverige. Denna omflyttning skulle innebära att 28

procent av biståndsramen används till finansiering av flyktingkostnader i Sverige. Regeringspartierna har sinsemellan kommit överens om maximalt 30 procent av biståndsramen år 2016 ska få användas för finansiering av sådana kostnader. Studien visar dock att detta inte är ett beslut som regeringen äger, utan det är riksdagens beslut.

Vår förhoppning är att denna kartläggning bidrar till att öka kunskapen om hur beslut om svenska biståndsmedel fattas och att den kan utgöra ett underlag för framtida analyser om effektiviteten och styrningen av det svenska biståndet. Rapporten vänder sig till alla som är intresserade av finansiell styrning i staten, men kanske i synnerhet de som befinner sig i de olika "beslutsnoder" som beskrivs i rapporten och som vill få kunskap om beslutsgången före och efter de egna besluten.

Rapporten är huvudsakligen en skrivbordsstudie. Underlaget består av budgetpropositioner, regleringsbrev, förordningar och regler, interna styrdokument, årsredovisningar, budgetunderlag, revisionsrapporter och granskningar, med mera. Statistik om biståndet har hämtats från openaid.se samt OECD/DAC:s databas (stats.oecd.org). Kompletterande statistik har beställts från Sida. Ett antal intervjuer med personer på UD och Sida har genomförts för att komplettera det skriftliga materialet. Rapporten har skrivits av konsult Johanna Lindgren Garcia och utredningssekreterare Jan Pettersson vid EBA:s kansli. Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp under ledning av kanslichef Sonja Daltung.

Stockholm i juni 2016



Lars Heikensten

Sammanfattning

Den största delen av det svenska biståndet ingår i biståndsbudgeten, det som benämns utgiftsområde (UO) 7 i statsbudgeten. Biståndsbudgeten omsluter år 2016 drygt 32 miljarder kronor. En stor del av denna (omkring 11 miljarder kronor) beslutas av regeringen eller inom Regeringskansliet och utbetalas i form av kärnbidrag till internationella organisationer, såsom utvecklingsbanker och FN:s fackorgan, fonder och program. Resten av biståndsbudgeten går genom Sida och andra myndigheter.

Biståndsbudgeten utgör år 2016 cirka 75 procent av den så kallade biståndsramen (som uppgår till en procent av bruttonationalinkomsten). Övriga medel ur biståndsramen används inom andra utgiftsområden för, till exempel, en del av årsavgiften till EU, asylmottagande i Sverige, medlemsavgifter till FN:s fackorgan och stipendiemedel. Biståndsramen uppgår år 2016 till närmare 43,4 miljarder kronor.

Syftet med denna rapport är att kartlägga den finansiella styrningen av biståndet. Flera olika aktörer på olika nivåer är med och beslutar om och formar det svenska internationella biståndet, från riksdag, regering och olika myndigheter till aktörer i samarbetsländer. Rapporten går igenom vilka statliga aktörer som beslutar om vilka medel inom det svenska biståndet, till vilka ändamål och på vilka formella grunder.

Gemensamt för hela biståndsramen är att riksdagen anvisar medel på anslagsnivå till regeringen som i sin tur tilldelar medel till Regeringskansliet och de myndigheter med verksamhet som belastar UO 7 eller med verksamhet inom andra UO som klassificeras som bistånd.

Riksdagen har full frihet att själv bestämma detaljnivån i sin styrning över statens medelsanvändning. Riksdagen kan i detalj ange vad anslag ska användas till om den så vill. Riksdagen kan också välja att besluta om stora anslag och ge regeringen vidsträckt befogenhet att bestämma om fördelning av medlen till myndigheterna. Dagens praxis ligger närmare det sistnämnda. Riksdagens möjlighet att på kort sikt genomföra stora förändringar i biståndet begränsas av att biståndet kan vara bundet över flera år genom avtal. Riksdagen kan visserligen välja att i sina beslut inte ta hänsyn till regeringens strategier eller ingångna avtal som riksdagen tidigare gett regeringen utrymme att låta

ingå, men konsekvenserna av sådana beslut är i praktiken en begränsande faktor.

Regeringen har stort handlingsutrymme att bestämma inriktningen på biståndet. Regeringens huvudsakliga styrning av biståndsverksamheten sker genom myndigheternas årliga regleringsbrev samt genom de fleråriga strategierna för länder, regioner, tematiska områden samt multilaterala organisationer. Regeringen tilldelar medlen till de genomförande myndigheterna på anslagspostnivå och bestämmer de generella och finansiella villkoren som ska gälla för årets verksamhet.

Myndigheterna styrs av de årliga regleringsbreven där regeringens prioriteringar för årets verksamhet läggs fram och som myndigheterna förväntas genomföra. Regleringsbreven hänvisar dock i sin tur till regeringens strategier för utvecklingssamarbetete som är fleråriga. På så sätt får myndigheterna förutsättningar för mer långsiktig planering av verksamheten. Genom regleringsbrevet ges myndigheten dispositionsrätt till vissa anslagsposter för vissa angivna verksamheter, t.ex. för genomförandet av en viss strategi. Myndigheten har sedan bestämmanderätt över hur de tilldelade medlen inom en anslagspost ska användas för att på bästa sätt genomföra den angivna verksamheten.

För det multilaterala biståndet är Regeringskansliet och Sida de sista statliga leden i beslutskedjan. Sida tilldelas så kallad dispositionsrätt för medlen för att genomföra utbetalningen åt regeringen eller Regeringskansliet. Till och med 2014 beslutades utbetalningarna till de olika organisationerna av Regeringskansliet. Sedan 2015 tar regeringen dessa beslut. För det bilaterala biståndet utgör Sida, utlandsmyndigheterna (dvs. ambassaderna) och andra myndigheter sista statliga beslutsnoder.

När en myndighet har mottagit sitt regleringsbrev fastställs verksamhetsplanen där medel delegeras vidare i enlighet med myndighetens arbetsordning. Av denna framgår vem som har beslutsrätt, budgetansvar, attesträtt samt ansvarsfördelningen för insatshantering.

Avdelningscheferna på Sida har ansvaret för att delegera besluts- och attesträtter för biståndsmedel till enhetschefer på avdelningen eller till chefen för utlandsmyndigheten i mottagarlandet. Vissa anslagsposter ska finansiera verksamheten i flera mottagarländer och

avdelningschefen kan då besluta om att omfördela resurser under året mellan olika utlandsmyndigheter.

En delegering från avdelningschefen till en chef på en utlandsmyndighet innebär att Sida delegerar beslutsrätten över biståndsmedel till en annan myndighet. Samtidigt lyder de medel som Sida disponerar under myndighetsförordningen, anslagsförordningen, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, internrevisionsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll – förordningar som inte omfattar utlandsmyndigheterna. För att kunna hantera detta i praktiken har Sida därför utsänd personal för biståndsverksamheten på utlandsmyndigheten och chefen för utlandsmyndigheten brukar (men är inte tvungen) delegera vidare beslutsrätten till den högst ansvarige Sida-anställda personen på myndigheten benämnd biståndsråd eller biståndschef. Den interna delegeringen av dispositionsrätter för medlen specificeras i utlandsmyndighetens egen arbetsordning.

Omfattningen av det bistånd som beslutas på en utlandsmyndighet beror på landkontext och biståndets inriktning och storlek.

Utlandsmyndigheterna delas in efter graden av delegering. a) full delegering, där chefen för utlandsmyndigheten får ett ett-årigt uppdrag att genomföra den gällande strategin och utbetala medel; b) partiell delegering, där chefen för utlandsmyndigheten inte har beslutsrätt över medlen utan enbart rätt att göra utbetalningar samt; c) ingen delegering, vilket betyder att insatserna hanteras fullt ut från Sida i Stockholm.

En fullt delegerad utlandsmyndighet ansvarar för det bistånd som styrs av strategin för landet men har ingen beslutsrätt över det bistånd som styrs av andra, tematiska strategier (exempelvis strategier för miljö- och klimatomfattigt hållbar utveckling, för humanitärt samarbete eller för samarbete genom svenska organisationer i det civila samhället). Det biståndet beslutas på Sida i Stockholm. Naturligtvis ligger också det svenska multilaterala biståndet som leder till insatser i ett land bortom utlandsmyndighetens beslutsrätt.

Även vid full delegering tas beslut om insatser över 50 miljoner kronor av Sida på avdelningschefsnivå eller högre. På så sätt har chefen för en fullt delegerad utlandsmyndighet motsvarande beslutsrättighet som en enhetschef på Sida i de fall biståndet inte är delegerat till en

utlandsmyndighet. De tre fallstudierna visar att en betydande del av det bilaterala biståndet beslutas på denna nivå.

Kartläggningen har resulterat i ett antal reflektioner som leder till frågeställningar bortom vad som kan besvaras i denna rapport men som skulle kunna utgöra utgångspunkter i uppföljande studier.

En första reflektion är att internationellt bistånd skiljer sig från andra budgetområden genom att omfattningen är satt genom ett utgiftsmål. En fråga är hur det påverkar styrningen av området.

Bemyndiganden, dvs medel som möjliggör fleråriga finansiella åtaganden, förefaller öka trendmässigt över tid. En intressant fråga att analysera närmare är hur väl dagens bemyndiganden svarar mot å ena sidan Sidas möjligheter till anpassning till oförutsedda händelser i omvärlden och å andra sidan regeringens möjlighet att styra biståndet.

Att en stor andel av biståndet beslutas på utlandsmyndigheten bör kunna öka möjligheterna till kontextanpassning, flexibilitet och välinformerade beslut, men kan det också vara problematiskt ur ett styrningsperspektiv?

De tre fallstudierna i rapporten visar på en stor variation i styrningen av utlandsmyndigheter men också att många olika svenska aktörer kan vara verksamma i ett och samma partnerland. Ur både ett informations- och koordineringsperspektiv framstår det som viktigt att det finns en nära dialog mellan de olika aktörer som beslutar om svenska biståndsmedels användning i ett enskilt partnerland och att arbetet i fält samordnas i så stor utsträckning som möjligt.

Summary

In the Swedish Government budget, one percent of Sweden's forecasted gross national income (GNI) is allocated to aid (official development assistance, ODA) and referred to as the aid frame. In 2016, Sweden's budgeted ODA amounts to almost 43.4 billion Swedish kronor (SEK).

About 75 percent (32 billion SEK) of the aid frame is allocated through the aid budget (Budget Expenditure Area 7, International Aid). A large part (11 billion SEK) is given as core funding to international organizations, such as development banks and UN agencies, funds and programs. This part is decided by the Government or the Government Offices. The remainder of the aid budget is handled by Sida and other state authorities with international development cooperation operations.

The remaining 25 percent of the aid frame is allocated to other budget expenditure areas to cover costs for, inter alia, the reception of asylum seekers in Sweden, the aid-related share of the EU membership fee, and annual fees to United Nations specialized agencies.

The purpose of this report is to provide an overview of the financial governance of Swedish ODA at the national level. Many different stakeholders at various levels are involved in the decision-making process for Swedish aid including the Parliament, the Government, the Government offices and state authorities, local governments, local level authorities, and implementing organisations. This report reviews the national level actors' formal authority to decide how and for what purposes aid funds are used.

The Parliament directs funds at the appropriation level to the Government, which in turn allocates funds to the Government Offices; to the authorities operating under Expenditure Area 7; and to ODA-classified operations under other expenditure areas.

The Parliament is free to decide on the degree of control it exerts over how public funds are used. It can specify in detail how the budget shall be used, but it can also choose to decide on a more aggregate level, leaving ample room for the Government to decide on the allocation of funds to the implementing authorities. Today's practice is closer to the latter. While the Parliament has full discretionary power

over the budget, multi-year agreements and contracts limit discretionary action in practice.

The Government has a broad mandate to decide on the focus and direction of Sweden's ODA. Its two main steering instruments are the annual appropriation letters to the state authorities and the multiannual strategies governing Sweden's international aid in individual countries or regions; through multilateral organisations; and aid with a thematic focus. Through the appropriation letters the Government allocates budgetary funds to the implementing authorities and determines the general and financial conditions that will apply to the year's activities. The strategies provide the strategic direction of the development cooperation and includes an indicative multiyear financial envelope.

For the authorities, the annual appropriation letter from the Government is the main steering document that determines the year's priorities and operations. The appropriation letters make reference to the relevant multiannual strategies, which provides the authorities with the conditions for medium to long term planning. Through the appropriation letters the authorities are also given the right of disposal of certain budget lines, e.g. for the implementation of a specific strategy. Within these limits, the authorities are free to decide on implementation.

At the Swedish state level, the Government Offices and/or Sida are the final nodes of decision for Sweden's multilateral development assistance. Sida is effectuating the transfer even when disbursement decisions are taken by the Government or by the Government Offices (since 2015, the Government has taken over the bulk of disbursement decisions from the Government Offices). Regarding Sweden's bilateral development cooperation, the final nodes of decision at the Swedish state level are Sida, Sweden's missions abroad (i.e. the embassies) and other state authorities.

When an authority has received its appropriation letter, an annual plan is developed in which discretion over funds is delegated in accordance to the authority's internal rules of procedure. The procedural rules state who has the decision-making power, budgetary responsibility, the delegation of authority and responsibilities for managing Swedish support.

The Director for the respective department at Sida is responsible for delegating decision-making power and authorisation rights for

funds to the head of a department unit or to the head of an embassy. Some budget lines are used for support to more than one partner country, implying that the Director has the mandate to reallocate resources within-year between different embassies.

A delegation of authority from the Director of a department to the head of an embassy means that Sida delegates the decision making power of aid funds to another authority. However, the funds that are allocated to Sida should be governed by the Ordinance on Government Authorities, the Appropriations Ordinance, the Ordinance on Annual Accounts and Budget and the Regulation on Internal Management and Control, regulations that do not apply to the embassies. To manage this in practice, Sida has staff stationed at the embassies and it is customary (although not a formal requirement) that the head of the embassy delegates the decision right over the development cooperation funds to the highest ranking Sida staff at the embassy. The internal delegation of disposition rights is specified in the embassy's own rules of procedure.

The volume and type of development cooperation that is decided by a specific embassy depends on the country context as well as on the priorities and the size of the Swedish ODA to the partner country. The embassies can be divided into three levels of delegation: a) full delegation, where the head of the embassy receives a one-year mandate to implement the current strategy and make disbursements of funds; b) partial delegation, where the head of the embassy only can make payments after decision by Sida in Stockholm; c) no delegation, which means that the contributions are managed entirely by Sida in Stockholm.

A fully delegated embassy thus has decision right over funds allocated to the partner country. However, the embassy only manages support that is governed by the strategy for the partner country and has no decision making power over interventions that are governed by other strategies (such as the thematic strategies for environmental and sustainable development, humanitarian cooperation or cooperation through Swedish civil society organisations). For the funding under the thematic strategies all decisions are taken at Sida in Stockholm. Obviously, country level activities through multilateral organisations are not under the authority of an embassy. Moreover, all financial decisions on interventions over 50 million SEK are taken at the level of the director of department or higher at Sida, even for fully delegated embassies. In this sense, the head of a fully delegated

embassy has the equivalent level of decision-making power as a head of unit at Sida. The three case studies in the report show that a significant portion of bilateral aid is decided at this level.

This mapping has resulted in a number of reflections that are beyond the scope of this report but can be starting points for follow-up studies.

A first reflection is that the volume of foreign aid, in contrast to the rest of the Government budget, is determined by an expenditure target (one percent of GNI). This leads to the question of how this affects the governance of Swedish foreign aid in comparison to other expenditure areas.

Appropriations that allow for multiannual financial commitments appear to be increasing over time. An interesting question to analyze more closely is how well this trend corresponds to, on the one hand, Sida's ability to adapt to unforeseen events and, on the other hand, the Government's ability to reform development cooperation.

The fact that a large proportion of the management and decision-making authority for development cooperation is delegated to embassies should allow for improved ability to adapt to local contexts, enabling flexibility and well-informed decision-making, but can it also be problematic from a steering perspective?

The three case studies in the report show a wide variation in the extent of delegated financial control to embassies, and numerous Swedish actors are active in many partner countries. Both from an information and coordination perspective, it seems important that there is a close dialogue between the various stakeholders that decide on Swedish development cooperation funds at country levels and that the work is coordinated as far as possible.

Inledning

Beslut om svenska biståndsmedel fattas av en mängd olika aktörer (riksdagen, regeringen, myndigheter, statliga företag, icke-statliga organisationer, aktörer i samarbetsländer) vars samspel inverkar på den slutliga utformningen av biståndet.

Syftet med denna studie är att bidra till förståelsen av hur biståndet ”blir till” genom att kartlägga den *finansiella* styrningen av det svenska biståndet hos de statliga aktörer som bestämmer över betydande delar av biståndet: riksdagen, regeringen och myndigheter: Vem beslutar om vilka medel inom det svenska biståndet, till vilka ändamål, på vilka formella grunder? Vilket formellt utrymme har aktörer på olika nivåer att besluta om svenska biståndsmedel?¹

Arbetet med biståndsbudgeten följer i stort samma regler och processer som gäller för övriga budgetarbetet i statsförvaltningen. Till riksdagens årliga beslut om statens budget fogas ett längre perspektiv genom bemyndiganderamar och en indikativ flerårig budgetram. Regeringsbeslut som är specifika för biståndet är de strategier som styr biståndets inriktning och mål för länder och regioner, teman, och multilaterala organisationer.²

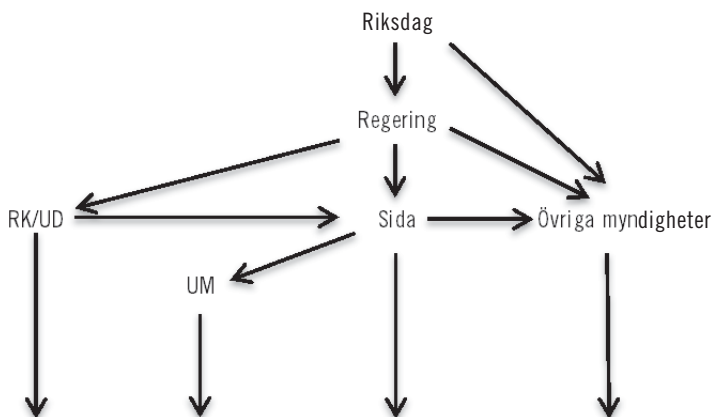
Figur 1 ger en skissartad översikt över de aktörer som beslutar över biståndsmedlen. Biståndet skiljer sig från andra budgetområden, dels genom att dess storlek är ett politiskt åtagande (genom enprocentsmålet), dels genom att en väsentlig del av biståndet delegeras vidare från en myndighet (Sida) till utrikesförvaltningens utlandsmyndigheter (UM), dvs. Sveriges ambassader och övriga representation i utlandet.³ UM står organisatoriskt under Utrikesdepartementet (UD). Däremot måste alla biståndsmedel som hanteras av UM följa Sidas regler för hantering av biståndsmedel.

¹ Rapporten behandlar inte närmare styrningen av inriktningen på biståndet. Exempel på utvärderingar och analyser av styrningen av biståndsverksamheten är Sida (2015) och Statskontoret (2011, 2016).

² Framtagandet av strategier beskrivs i UD-USTYR (2013a). Ett arbete med att revidera dessa pågår för närvarande.

³ Se vidare under avsnittet Utlandsmyndigheternas handlingsutrymme.

Figur 1. Schematisk bild över biståndets finansiella väg från riksdag till utförare



Genomförande parter:

- FN (globala och regionala program och fonder samt projekt i länder),
- Internationella CSO:er,
- Internationella Finansiella Institutioner (IFI)
- Svenska CSO:er (genom ramavtal och enskilda projekt),
- Myndighetssamarbeten,
- Partnerländerns regering

Not: Pilen mellan riksdag och övriga myndigheter avser Riksrevisionen. Pilen RK/UD-Genomförande parter avser ap. 29 med svenska institutet i Alexandria som enskilt största post. Det multilaterala stödet beslutas av regeringen eller RK men går via Sida.

Metodologiskt är studien en skrivbordsstudie. Underlaget består av budgetpropositioner, regleringsbrev, förordningar och regler, interna styrdokument, årsredovisningar, budgetunderlag, revisionsrapporter och granskningar, med mera. Statistik om biståndet har hämtats från openaid.se samt OECD/DAC:s databas (stats.oecd.org). Kompletterande statistik har beställts från Sida. För att komplettera det skriftliga materialet har även ett flertal intervjuer med personer på UD och Sida genomförts. Studien använder sig av senast tillgängliga år, vilket beroende på sammanhang innebär något av åren 2014-2016.

Utöver dessa aktörer ingår till viss del de myndigheter som utför aktiviteter på uppdrag av Sida samt de aktörer som belastar biståndsramen utanför UO7 (genom så kallade avräkningar), bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

I rapporten används återkommande termerna beslutsrätt, dispositionsrätt, attesträtt och delegering. Med *beslutsrätt* avses rätten att fatta beslut om hur medel ska användas. Med *dispositionsrätt* avses rätt att använda tilldelade medel till ett specifikt beslutat ändamål. *Attesträtt* avser behörighet att godkänna medelsutbetalningar. Med *delegering* avses att man låter någon annan fatta beslut i ens eget namn, det vill säga att beslutsrätt överlämnas inom en organisation utan att ansvaret för de fattade besluten följer med, exempelvis att en avdelningschef på Sida har rätten att fatta beslut i Sidas namn samtidigt som Sida som myndighet står ansvaret för de fattade besluten.

Studien är disponerad enligt följande: Först presenteras de processer som styr hur budgeten tas fram och beslutas. Därefter (rapportens huvudsakliga del) analyseras vem som fattar vilka beslut. I en avslutande del samlas de reflektioner som kartläggningen gett upphov till.

Hur biståndsbudgeten tas fram och beslutas

Här görs en genomgång av processen för att ta fram biståndsbudgeten och hanteringen av budgeten i riksdagen. Det beskrivs också hur s.k. avräkningar beräknas och hur de påverkar biståndsbudgeten samt hur budgeten kan ändras inom ett budgetår.

Enprocentmålet, biståndsramen och biståndsbudgeten

Riksdagen har uttalat att en procent av bruttonationalinkomsten (BNI) ska gå till internationellt bistånd.⁴ Denna summa, biståndsramen, beräknas årligen och beslutas av riksdagen i beslutet om utgifterna för utgiftsområde 7 (UO 7, Internationellt bistånd). Eftersom biståndsramen är knuten till BNI blir biståndets storlek beroende av prognosen för kommande års nationalinkomst.⁵ Biståndsramen år 2016 uppgår till närmare 43,4 miljarder kronor (se Tabell 1 för biståndsramens storlek närliggande år).

Utgiftsområde 7 benämns i rapporten biståndsbudgeten. Finansiering inom biståndsramen av biståndsverksamhet inom andra utgiftsområden kallas för avräkningar och inkluderar bland annat vissa kostnader för mottagande av flyktingar i Sverige (inom UO 8, Migration) och Regeringskansliets förvaltningskostnader för biståndsverksamhet (inom UO 1, Rikets styrelse). Även Utbildning och universitets-forskning (UO 16), Kommunikationer (UO 22) och

⁴ Åtagandet formulerades 1968 (prop. 1968:101) men ambitionen att det svenska internationella biståndet "så snart som möjligt uppgår till ungefär 1 procent" av nationalinkomsten kan dateras till 1961 (proposition 1962:100, sektion C). Med undantag av perioden 1993-2005 har enprocentmålet uppfyllts i alla budgetår sedan 1976. Från och med 2015 är uppfyllandet på sätt och vis en tolkningsfråga. Enligt det uppdaterade europeiska regelverket för nationalräkenskaperna, ENS 2010 (tidigare ENS 1995) som infördes i september 2014, motsvarar biståndsramen 2015 istället 0,96 procent av beräknad BNI. För år 2016 motsvarar biståndsramen 0,98 procent av beräknad BNI (1,02 procent enligt ENS 1995). "Regeringens målsättning är fortsatt att biståndet under mandatperioden ska uppnå 1 procent av Sveriges BNI enligt den nya beräkningsmetoden" (Prop. 2015/16:1, UO 7, sid. 9).

⁵ Den samlade prognosen för alla variabler benämns makrobilden. Finansdepartementets ekonomiska avdelning ansvarar för denna makrobild. Eftersom utfallet för BNI i normalfallet skiljer sig från prognosen i augusti året innan verksamhetsåret skiljer sig också utfallet av enprocentmålet från budget.

Avgiften till Europeiska Unionen (UO 27) har verksamhet som finansieras inom biståndsramen. För år 2016 utgör biståndsbudgeten knappt 75 procent av biståndsramen.⁶

Hur beräknas s.k. avräkningar inom biståndsramen?⁷

Biståndsverksamhet inom andra utgiftsområden än UO 7 som finansieras inom biståndsramen benämns som sagts avräkningar. Sverige följer OECD:s biståndskommitté DAC:s riktlinjer för vilka verksamheter som kan klassas som bistånd (Official Development Assistance, ODA). Beräkningar av avräkningar sker enligt vissa fastställda beräkningsmodeller som de berörda departementen har kommit överens om inom ramen för DAC-kriterierna.⁸ Detta underlättar processen med den årliga beredningen av budgeten. Om enprocentsmålet varken ska underskridas eller överskridas kommer storleken på avräkningarna att bestämma storleken på biståndsbudgeten. Tabell 1 visar avräkningarna från biståndsramen för åren 2013 till 2018. Som framgår av tabellen utgjorde avräkningarna år 2015 drygt 28 procent (11,4 miljarder) av biståndsramen, en ökning med 8,5 procentenheter från 2014.

Figur 2 visar Sveriges bistånd som andel av BNI enligt utfall (rapporterat till OECD), biståndsramens andel av BNI samt den andel av biståndsramen som utgör biståndsbudgeten. Sedan 2006 har avräkningarna trendmässigt vuxit i betydelse vilket innebär att biståndsbudgetens storlek som andel av BNI år 2015 var i nivå med budgeten år 2004.

Den enskilt största posten i avräkningarna är kostnader för mottagande av asylsökande i Sverige (se Tabell 1). Notera att det som avräknas biståndsramen inte nödvändigtvis är hela den kostnad som kan klassificeras som bistånd och som rapporteras till DAC. Övriga skäl till skillnader mellan utfall rapporterat till DAC och budgetutfall

⁶ Enligt riksdagsbeslut om budgeten 2015-12-15. I regeringens vårandringsbudget för 2016 föreslås biståndsbudgeten uppgå till 65 procent av ramen (planerat riksdagsbeslut den 21 juni 2016).

⁷ Riksrevisionen genomför i skrivande stund en granskning av avräkningar inom biståndsramen med planerad publicering i september 2016. Detta avsnitt grundar sig på UU (2013/14), UU (2014/15), UD USTYR (2013) samt relevanta budgetpropositioner.

⁸ Exempelvis görs avräkningen för asylmottagningen enligt en beräkningsmodell som Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och Justitiedepartementet kommit överens om.

är förändrade BNI-siffror samt olika redovisningsprinciper.⁹ År 2015 rapporterades till DAC flyktingkostnader på över 20 miljarder kronor (Tabell 1). Detta medförde att biståndet år 2015 uppgick till 1,4 procent av BNI. Andra år underskrider det till DAC rapporterade biståndet en procent av BNI.

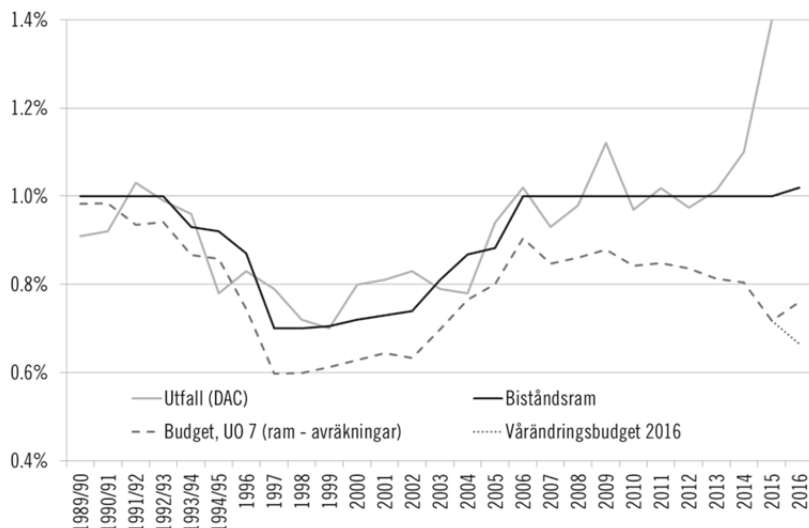
Tabell 1: Biståndsram, avräkningar och UO 7, 2013-2018

	2013	2014	2015	2016 ^f	2017 ^b	2018 ^b
Biståndsram	38 157	38 370	40 445	43 366	45 094	46 947
Biståndsram, % av ber. BNI	1,0 %	1,0 %	1,0 %	1,02%	1,02%	1,02%
Kostnader inom andra UO (avräkningar)	7 160	7 508	11 422	11 015	8 757	7 303
Avräkningar, % av biståndsram	18,8%	19,6%	28,2%	25,4%	19,4%	15,6%
<i>Varav avräkningar för:</i>						
Flyktingkostnader	4 637	4 988	8 894	8 173	5 753	4 238
EU-bistånd	1 628	1 651	1 660	1 984	2 022	2 073
Utr.förv. förvaltningskostnader	461	463	444	448	456	468
Övrigt	434	406	424	410	526	524
Kostnader inom UO 7 Int. bistånd	30 997	30 862	32 213	32 351	36 337	39 644
<i>Totalt bistånd redovisat till DAC</i>	<i>37 954</i>	<i>42 756</i>	<i>59 780</i>			
<i>- varav flyktingkostnader</i>	<i>4 593</i>	<i>7 514</i>	<i>20 201</i>			

Not: Volymen anges i miljoner kronor. Biståndsramen avser i respektive budget beslutad ram beräknad enligt då tillgänglig prognos för BNI. År 2013 - 2015 avser slutliga avräkningar inklusive respektive års vår- och höständeringsbudgetar, 2016^f regeringens förslag i budgetpropositionen för 2016 och 2017^b och 2018^b beräkningar i budgetpropositionen för 2016. Utfallet år 2015 för UO 7 inkluderar tidigarelagda kärnstödsutbetalningar på knappt 2,5 miljarder vilket innebär att summan av avräkningar och UO 7 är större än biståndsramen och allt annat lika minskar utfallet år 2016 med motsvarande belopp. Beloppet för UO 7 år 2016 som redovisas här är dock den anvisning som återfinns i budgetpropositionen. Vårpropositionen 2016 innehåller förslag på ytterligare avräkningar för flyktingmottagande på drygt 4 miljarder, vilket medför ett anslag till UO 7 på drygt 28 miljarder och en prognos på drygt 26 miljarder (på grund av de tidigarelagda utbetalningarna 2015). Riksdagsbeslut om vårpropositionen fattas den 21 juni 2016 varför dessa uppgifter inte redovisas i tabellen. Utöver angivna kostnader tillkommer 7 miljoner per år (6 miljoner år 2013) som ingår i UO 7 men som inte finansieras via biståndsramen och som inte definieras som bistånd. Andelen av BNI anges enligt ENS 1995 och motsvarar 0,96% för år 2015 samt 0,98% för 2016-2018 enligt ENS 2010. Källa: Budgetpropositionerna för 2015 och 2016, Årsredovisning för staten 2015, OECD online data (stats.oecd.org, 2016-04-26).

⁹ Bland annat redovisas stora bidrag till de multilaterala finansieringsinstitutionerna som helhet till DAC det år skuldsedeln utfärdas medan anslagsbelastningen (budgetutfall) utgörs av årliga utbetalningar. Se även EBA rapport 2014:5, sid 11.

Figur 2. Sveriges bistånd i procent av BNI, 1990-2016



Källa: OECD/DAC IDS online tabell DAC1 (utfall 1990-2015), respektive års statsbudget (budget 1990-2016), Vårändringsbudget 2016. **Not:** Biståndsramens andel av BNI avser beslutad biståndsram som andel av i respektive budgetpropositionens beräknade BNI. För budgetserierna avser år 1989-2015 budgetutfall och år 2016 regeringens förslag i budgetpropositionen 2016 samt vårändringsbudgeten för 2016. Till och med 1996 användes brutet räkenskapsår i statsbudgeten (1996 är omräknat från 18 månaders budgetår). Andel av BNI enligt ENS 1995.

Kostnader för mottagande av asylsökanden

Sedan 1991 inkluderas i den svenska biståndsramen vissa kostnader för mottagande av asylsökande i Sverige, under förutsättning att den asylsökande kommer från ett (av OECD/DAC listat) låg- eller medelinkomstland och för som längst ett år.¹⁰ Mellan 1991 och 2012 varierade denna avräkning som andel av biståndsramen mellan 4,3 procent (2006) och 13 procent (2014) för att 2015 uppgå till 8,9 miljarder, motsvarande 22 procent av biståndsramen. Enligt en regeringsöverenskommelse den 24 november 2015 ska flyktingkostnader inte kunna uppgå till mer än 30 procent av biståndsramen år 2016. I budgeten för 2016 uppgår de till närmare 19 procent (Tabell 1). I vårpropositionen för 2016 föreslås dock att dessa avräkningar ökas till 12,2 miljarder, eller drygt 28 procent av biståndsramen.

¹⁰ För alternativa sätt att beräkna kostnader för flyktingmottagande i enlighet med DAC:s riktlinjer, se Landin (2013).

Kostnader för mottagande av asylsökanden ingår i UO 8 *Migration*. Avräkningarna beräknas enligt en modell utformad av Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Finansdepartementet vilket innebär att avräkningarnas storlek normalt inte är föremål för förhandling i budgetprocesserna (en beskrivning av hur kostnaderna beräknas finns i respektive budgetproposition). Justitiedepartementet tar fram avräkningsbeloppet på basis av uppgifter från Migrationsverket.

Likt andra myndigheter ska Migrationsverket inkomma med prognoser 4-5 gånger per år. Prognoserna ska vara framåtblickande och sträcka sig över 4 år. Osäkerheten vad gäller antalet asylsökande är stor vilket kan innebära stora revideringar av prognoserna under ett år.¹¹ Om antalet asylsökande, och därmed mottagandekostnaderna, ökar kraftigt kan det innebära att vissa anslag inom UO 8 *Migration* behöver tillföras ytterligare medel under året. Detta diskuteras i avsnittet om ändringsbudgetar.

Övriga avräkningar från biståndsramen

Kostnaderna för EU:s gemensamma bistånd är en del av EU:s reguljära budget. Därmed ingår detta bistånd i den svenska EU-avgiften. Budgettekniskt finansieras Sveriges del av EU-biståndet som en avräkning från biståndsramen till UO 27 *Avgiften för Europeiska Unionen*. Avräkningen baseras på det faktiska utfallet två år tidigare. Avräkningen i BP 2016 uppgår till 1,98 miljarder kronor, det faktiska utfallet 2014.¹²

Utrikesförvaltningens förvaltningskostnader för bistånd ingår i Regeringskansliets förvaltningsanslag inom UO 1 *Rikets styrelse*. Avräkningen inkluderar kostnaden för den UD-personal (i Sverige och utomlands) som arbetar med biståndsrelaterade frågor och den andel som tillskrivs biståndet för kontor, IT-lösningar, etc. på såväl

¹¹ Migrationsverket använder sig av en modell som de kallar "Migrantens resa" där omvärldsfaktorer i sex led granskas; situationen i landet, i regionen, möjliga flyktvägar till Europa, EU:s lagar och regler, situationen i enskilda EU länderna och slutligen svenska lagar och regler, såsom regler kring anhöriginvandring, som kan påverka om flyktingar väljer att komma ensamma för att sedan återförenas med sina familjer eller om de väljer att resa med hela familjen.

¹² Biståndsverksamheten via EU inkluderar även bidrag till Europeiska utvecklingsfonden (EUF). Dessa bidrag betalas via biståndsbudgeten (anslag 1:1, anslagspost 31).

utlandsmyndigheter som på utrikesdepartementet (UD).¹³ Kostnaden beräknas av UD utifrån en bedömning av hur stor del av respektive UD-enhets och utlandsmyndighets kostnad som kan tillskrivas biståndsverksamhet (UD, 2012). Det faktiska utfallet två år tidigare används som underlag. Avräkningen för år 2016 uppgår till 448 miljoner kronor, vilket motsvarar ca en procent av biståndsramen och är i samma nivå som tidigare år.

Övriga avräkningar (totalt 410 miljoner kronor 2016) inkluderar förvaltningskostnader för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) inom UO 6 (Försvarsdepartementet).¹⁴ Här ingår också en del medlemsavgifter till FN-organisationer och andra internationella organisationer. Det kan vara organisationer där en liten del av verksamheten utgörs av bistånd eller organisationer där hela verksamheten är bistånd. Styrande för beloppen som ingår i biståndsramen är storleken på Sveriges totala medlemsavgift och den procentandel av bidraget som kan räknas som bistånd. Procentandelen tas fram inom OECD/DAC och baseras på en genomgång av hur stor andel av organisationens verksamhet som utgörs av bistånd (ODA). Sverige följer DAC:s riktlinjer för detta.¹⁵ Även stipendiemedel för avgiftsskyldiga studenter från biståndsmottagarländer (Universitets- och högskolerådet, UO 16) samt för akademiska samarbetsprogram (Svenska Institutet, UO 5) avräknas.¹⁶

¹³ Notera att detta är kostnader utöver de förvaltningskostnader inom utrikesrepresentationen som faktureras Sida.

¹⁴ MSB:s internationella verksamhet finansieras främst från det humanitära biståndsanslaget som disponeras av Sida.

¹⁵ FN-organisation, procentuell andel och huvudmannaskap år 2014 var: UNPKO (6%, Utrikesdepartementet), WHO (76%, Socialdepartementet), UNEP (100%, Miljödepartementet), UNO (12%, Utrikesdepartementet), FAO (51%, Landsbyggsdepartementet), UNESCO (60%, Utbildningsdepartementet), ILO (60%, Arbetsmarknadsdepartementet), UNIDO (100%, Näringsdepartementet), IAEA (33%, Miljödepartementet), ITU (18%, Post- och telestyrelsen), UPU (16%, Post- och telestyrelsen), WMO (4%, SMHI), WIPO (3%, Näringsdepartementet), UNCTAD (100%, Näringsdepartementet). Annan internationell organisation, procentuell andel och huvudmannaskap för basbudgetliknande stöd år 2014 var: WMU (100%, Näringsdepartementet), IAEA-TCF (100%, Miljödepartementet), IUCN (100%, Miljödepartementet), CITES (100%, Miljödepartementet), OSCE (74%, Utrikesdepartementet).

¹⁶ Skuldavskrivningar i enlighet med OECD DAC:s riktlinjer avräknas också biståndsramen i förekommande fall. Senast en sådan avräkning skedde var år 2012.

Regeringens budgetproposition

Regeringens samlade budgetarbete samordnas på Finansdepartementets budgetavdelning (Fi-BA). För UO 7 sker löpande kontakt mellan Fi-BA och UD. På UD är enheten för styrning av utvecklingssamarbetet (UD-USTYR)¹⁷ sammanhållande för utgiftsområdet och tar fram ett budgetförslag för UO 7 utifrån förslag från övriga enheter på UD och de budgetunderlag från de myndigheter som organiseras under UD.¹⁸

Arbetet med att ta fram budgetpropositionen är en lång process. I maj månad skickar fackdepartementen sina ramberedningsunderlag till Fi-BA innehållande bland annat förslag till förvaltningsanslag och fördelning på anslagspostsnivå (kommunikation med UD-USTYR, 2015-09-16). Förslagen från departementen bygger på den makrobild som Finansdepartementet tar fram i början av året samt budgetunderlagen från myndigheterna som lämnas till Regeringskansliet i mars. Efter att ny makrobild erhållits i augusti skickar UD-USTYR en slutlig fördelning på anslagspostsnivå till Fi-BA och statsrådsberedningens samordningskansli (SB-SAM).¹⁹ I september går hela budgetpropositionen ut på så kallad stor delning (förslaget går för granskning och synpunkter till samtliga statsråd och vissa tjänstemän inom Regeringskansliet). Intern beredning på UD med berörda enheter sker i varje steg, liksom avstämning med den politiska ledningen. Inom regeringen förhandlas sedan ett slutligt budgetförslag (budgetpropositionen) fram som lämnas till riksdagen för behandling och beslut.

Budgetförslaget för UO 7 innehåller förslag om biståndsramens storlek, anslag och anslagsändamål för det kommande året samt beräkningar för följande tre år. Det innehåller även förslag om bemyndiganderamens storlek, dvs. det högsta belopp som ingångna

¹⁷ Under våren 2016 trädde en organisationsförändring i kraft. Den nya ”Enheten för internationellt utvecklingssamarbete” har i stort samma ansvarsområden som USTYR och förkortas IU (UF, 2016, 27 §). I rapporten används de enhetsnamn som gällde innan förändringen.

¹⁸ Även myndigheter som lyder under Justitiedepartementet, däribland Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Domstolsverket, lämnar budgetunderlag för sin biståndsverksamhet till UD.

¹⁹ Förhandlingar inom statsrådsberedningens samordningskansli (SB-SAM) behövdes under Alliansens regering eftersom inte alla partier fanns representerade i utrikesdepartementets ledning. Efter valet 2014 finns statsråd från båda regeringspartier representerade, därför sker inte längre ytterligare förhandlingar av budgetförslaget inom SB-SAM innan regeringsförhandlingen.

och framtida finansiella åtaganden får uppgå till. Utrikesdepartementet beräknar hur stor denna ram behöver vara baserat på regeringens fleråriga stöd till olika organisationer (t.ex. s.k. påfyllnadsbeslut) och på det utrymme Sida anser sig behöva för att ingå fleråriga avtal. Budgetpropositionen innehåller även ett förslag till bemyndigande för regeringen att ikläda staten betalningsansvar för statliga garantier upp till ett visst maximalt belopp.

Riksrevisionens biståndsverksamhet (som är en myndighet under riksdagen) redogörs som egen del i budgetpropositionen för UO 7.

Den parlamentariska behandlingen av biståndsbudgeten

Riksdagen behandlar budgetpropositionen i två steg. Först tas så kallade rambeslut där storleken på respektive utgiftsområde beslutas (vanligen i november månad). Därefter behandlas budgetförslaget för respektive utgiftsområde i ansvarigt utskott. UO 7 behandlas av utrikesutskottet (UU) som eventuellt föreslår omfördelningar inom och mellan anslag.²⁰ I detta steg, när rambeslutet är taget, kan området inte tillföras medel, enbart minskningar och omfördelningar är möjliga.

I vilken utsträckning regeringens budgetproposition och utrikesutskottets förslag skiljer sig beror till stor del på det parlamentariska läget. För år 2013 föreslog UU ingen ändring, fränsett ett omdöpt anslag.²¹ För år 2014 föreslogs en ändrad formulering av biståndets mål.²² För år 2015 föreslog UU en minskning av UO 7 med lite drygt 500 miljoner kronor jämfört med BP och riksdagen beslutade i enlighet med UU:s förslag.²³ För år 2016 var alla anslag oförändrade.

²⁰ Fördelning inom anslag görs inte även om möjlighet finns, se t.ex. resonemanget i Utrikesutskottets betänkande 2015/16:UU2, sid. 21.

²¹ UU föreslog att kostnaden för avvecklingen av utvärderingsmyndigheten Sadev (23 mkr, anslaget "Avveckling av Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete") istället skulle benämnas "Utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete". Detta anslag utgör EBA:s budget.

²² Förslaget till målformulering för biståndet ändrades från "Förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck" till "Att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck".

²³ Minskningen ingick i Alliansens gemensamma budgetmotion (motion 2014/15:2995). Beloppet motsvarade de av regeringen föreslagna additionella medlen till internationell klimatfinansiering.

Ändringsbudgetar: vår- och höständringsbudgeten

Regeringen kan lämna förslag till ändringar i statens budget under ett pågående budgetår. Denna process skiljer sig inte från processen med budgetpropositionen och samma finansieringsprinciper gäller.²⁴ Om inte särskilda skäl föreligger får sådana ändringsbudgetar läggas fram högst två gånger per år, och då i anslutning till den ekonomiska vårpropositionen samt till budgetpropositionen (9 kap, 6§ riksdagsordningen). Särskilda skäl kan vara omfattande eller bestående och oförutsedda utgiftsökningar och dessa kan ha sin grund i en felaktig eller ändrad grund för anslagsberäkningen.²⁵ För att finansiera förslagen i ändringsbudgeten använder sig regeringen i regel av omfördelningar inom utgiftsområdet.²⁶

I vårändringsbudgeten för år 2014 gjordes två förändringar inom UO 7. Från anslag 1:1 *Biståndsverksamhet* överfördes 962 miljoner kronor till UO 8 (Migration) i syfte att täcka ökade kostnader för mottagningen av asylsökande i Sverige men tillfördes samtidigt knappt 8 miljoner kronor från Sidas förvaltningsanslag (anslag 1:2) med hänvisning till valutakursförändringar (minskade förvaltningskostnader som följd av en apprecierad krona).

Vårändringsbudgeten 2014 innehöll även en ökning på 2,5 miljarder kronor i regeringens bemyndiganderam för anslaget 1:1 *Biståndsverksamhet* för perioden 2015-2025. Ökningen motiverades med att Sida behöver kunna ingå större avtal inom biståndsverksamheten för att hantera ökande biståndsvolymer.

Höständringsbudgeten 2014 innehöll enbart en ändring som berörde UO 7, en ökning av bemyndiganderamen för anslag 1:1 med 4 miljarder kronor för att täcka nya åtaganden som gjordes hösten 2014 om påfyllnad av FN:s Gröna Klimatfond.²⁷

²⁴ Finansieringsprinciperna innefattar bl.a. att ramarna för utgiftsområdena är bindande och att utgiftsökningar finansieras med utgiftsminskningar. Se t ex RiR (2008:17) för en översikt.

²⁵ En sådan ändringsbudget, som dock inte berörde biståndet, lades fram i november 2015. Den innehöll i huvudsak ett lånefinansierat tillfälligt stöd till kommuner och landsting (UO 25) för år 2015 (Proposition 2015/16:47).

²⁶ Andra alternativ i den så kallade finansieringstrappan (RiR 2008:17) är höjd anslagskredit, omfördelningar mellan anslag inom utgiftsområdet och omfördelning mellan utgiftsområden inom eller mellan departementens utgiftsområden.

²⁷ I Riksrevisionens granskning av regeringens hantering av tilläggsbudgeten under 1999-2008 framgår att UO 7, med totalt under 20 ändringsförslag, låg i den undre kvintilen vad gäller antalet anslagsförändringar (RiR 2008:17).

I vårändringsbudgeten 2015 minskades UO 7 med 229 miljoner kronor som en nettoeffekt av ökade ambitioner på klimatområdet och ökade avräkningar för flyktingkostnader i Sverige.²⁸

Vårändringsbudgeten för 2016 innehåller förslag om ytterligare avräkningar för flyktingmottagande på drygt 4 miljarder (anslag 1:1) samt att närmare 42 miljoner kronor tillförs Sidas förvaltningsanslag med hänvisning till valutakursförändringar. Utöver detta föreslås bemyndiganden (inom existerande bemyndiganderam) för kapitalhöjning i ett antal utvecklingsbanker.²⁹

Eftersom riksdagen beslutar på anslagsnivå preciseras inte närmare vilken verksamhet (vilka anslagsposter) som påverkas eller vilka effekter förändringen förväntas ha. Istället skrivs mer generellt att minskningarna ”bedöms till viss del påverka de verksamheter som finansieras från anslagen” (prop. 2014/15:99, sid. 82), eller att ”regeringen eftersträvar att fördela anslagsminskningen på flera olika anslagsposter för att minska risken för negativa effekter inom biståndet. Jämställdhetsarbetet inom utvecklingssamarbetet är prioriterat” (prop. 2015/16:99, sid. 27).

År 2014 finansierades minskningen i anslag 1:1 *Biståndsverksamhet*, främst genom det multilaterala biståndets anslagsposter 30 och 31 (se avsnittet Biståndet inom Regeringskansliet för en diskussion om dessa poster). Totalt minskades kärnstöden till FN:s fonder och program med 550 miljoner kronor (RiR 2014:24). Inför varje bedömning om minskade bidrag beaktades ingånga avtal. Andra aspekter som togs in i bedömningen var organisationens effektivitet i att leverera resultat för att minska fattigdom. Minskade kärnstöd skulle ha minsta möjliga direkta inverkan på

²⁸ Flyktingavräkningarna ökade med 479 miljoner samtidigt som 250 miljoner för klimatsatser tillfördes området (ett ”återtagande” av halva de 500 miljoner som riksdagen minskade UO 7 med i jämförelse med budgetpropositionen för år 2015, enligt vad som skrivs i avsnittet ”Den parlamentariska behandlingen av biståndsbudgeten”). Från anslag 1:1 överfördes också 8,1 miljoner till Sidas förvaltningsanslag med hänvisning till valutakursförändringar.

²⁹ Utöver detta innehåller vårpropositionen ett förslag om godkännande av avtalet om inrättandet av Asiatiska banken för infrastrukturinvesteringar (AIIB) samt bemyndigande om kapitaltillskott till banken på 1,1 miljarder kronor och möjlighet att ställa garantier. Då OECD/DAC ännu inte har meddelat i vilken utsträckning denna verksamhet kan definieras som bistånd (prop. 2015/16:99, sid. 61) belastar detta UO 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning (anslag 1:14 Vissa garanti- och medlemsavgifter).

fattigdomsreduktion. Andra givares kärnstöd till organisationen spelade också in i beslutet.³⁰

Besluts- och dispositionsrätter för medel under biståndsanslaget behandlas i det följande aktör för aktör. Avsnitten avser kartlägga hur detaljerat biståndets medel styrs av respektive aktör med tanken att ge en förståelse över var i ledet riksdag-regering-myndighet/organisation-utförare besluten över den finansiella användningen fattas.

³⁰ En liknande omfördelning gjordes under 2013 och då sänktes alla kärnstöd till multilaterala organisationer som inte var juridiskt avtalade procentuellt lika mycket (intervju, UD, 2015-09-03).

Riksdagens beslut

I Sverige ligger finansmakten hos riksdagen.³¹ Statens medel ska användas så som riksdagen har bestämt. Finansmakten regleras i regeringsformen. Det finns inte några skrivelser i regeringsformen som direkt begränsar riksdagens rätt att bestämma om utgifterna. Enligt regelverket kan riksdagen välja att i detalj ange vad anslagen ska användas till om den så vill. Riksdagen kan emellertid välja att endast besluta om större anslag och ge regeringen vidsträckta bemyndiganden att bestämma om användningen av medlen. Dagens tillämpning av regelverket ligger närmare det sistnämnda. Riksdagen beslutar om biståndsramen och om biståndsbudgeten och bestämmer därigenom också utrymmet för avräkningar.³²

Anvisning av medel från riksdagen till regeringen

Riksdagen överlåter ansvaret för budgetens genomförande till regeringen genom att anvisa medel till regeringen på anslagsnivå.³³ Biståndsbudgeten 2016 innehåller sex anslag (tabell 2) där anslag 1:5 avser riksdagsmyndigheten Riksrevisionen (och alltså inte anvisas regeringen).

Regeringens förslag till varje enskilt anslags ändamål anges i budgetpropositionen. Av riksdagens beslut om ändamålet för anslag 1:1 *Biståndsverksamhet*, framgår hur stor del av det anslaget som får användas för förvaltningsutgifter.³⁴ Riksdagen beslutar vidare om storlek och ändamål för anslag 1:2-1:4 (förvaltningsutgifter för respektive myndighet), anslag 1:5 ("får användas för utgifter för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete", prop

³¹ I finansmakten ingår rätten att bestämma över statens inkomster, främst genom beslut om skatter till staten, och användning av statens tillgångar, framför allt genom beslut om utgifter i statens budget.

³² Eftersom avräkningarna är regelstyrda är det kanske mer sant att säga att avräkningarna, efter beslut om biståndsramen, bestämmer biståndsbudgeten. Avräkningarna är dock inte föremål för något riksdagsbeslut.

³³ I regeringsformens kapitel 9 (finansmakten) fastslås att regeringen förvaltar och förfogar över statens tillgångar, om inte riksdagen har anvisat dem till någon av riksdagens myndigheter eller att de i lag har avsatts till särskild förvaltning. Vidare fastslås att regeringen inte får ta upp lån eller göra andra ekonomiska åtaganden för staten utan att riksdagen har medgett det.

³⁴ "Anslaget får användas för internationellt bistånd. [...] Anslaget får även användas för förvaltningsutgifter, vilka beräknas uppgå till ca 120 miljoner kronor, vid myndigheter som genomför internationellt bistånd" (prop 2015/16:1, UO 7, sid. 64).

2015/16:1, UO 7, sid. 71) samt 1:6 (EBA:s verksamhet inklusive förvaltningsutgifter).³⁵ Därigenom bestämmer riksdagen en övre gräns för hur mycket av biståndsbudgeten som får användas till förvaltningskostnader.

Tabell 2. Utgifter per anslag, UO 7, 2014-2016

Anslag	BP2014	U2014	BP2015	U2015	BP2016
1:1 Biståndsverksamhet	30 678	29 856	28 852	31 009	31 121
1:2 Sida	985	973	988	1 032	1 050
1:3 Nordiska Afrikainstitutet	14	14	14	14	14
1:4 Folke Bernadotteakademien	98	97	100	100	105
1:5 Riksrevisionen: Internat. Utv.samarbete	40	40	40	42	50
1:6 Utvärdering av internationellt bistånd	15	10	15	15	16
Summa	31 831	30 990	30 009	32 213	32 357

Noter: BP = budgetproposition, U = utfall, P = prognos. "Åldreanslag" 2013 2:1 Reformsamarbete i Östeuropa på 37 miljoner tillkommer i utfallet för år 2014. Källa: BP 2014-2016, Årsredovisning för staten 2015.

Det är regeringen som beslutar om hur anslagen ska fördelas på så kallade anslagsposter.³⁶ Budgetpropositionen för UO 7 innehåller dock vanligtvis en indikativ fördelning av anslag 1:1 Biståndsverksamhet på anslagsposter (t.ex. prop 2015/16:1, UO 7, sid. 61-63) som avser visa hur de politiska prioriteringarna som uttrycks i budgetpropositionen ska verkställas. Regeringen verkar i regel hålla sig till denna indikativa fördelning; regleringsbrevet för Sida för år 2016 innehåller 18 anslagsposter på tillsammans drygt 30 miljarder kronor. Endast en post, på fyra miljoner kronor, skiljer sig från det indikativa beloppet i budgetpropositionen (ap. 9, Afrika).³⁷ Under 2016 har, utöver UD och Sida, tretton ytterligare myndigheter ett indikativt belopp specificerat under anslag 1:1: Polismyndigheten, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Domstolsverket, Folke Bernadotteakademien, Svenska Institutet, Nordiska Afrikainstitutet,

³⁵ UD:s förvaltningskostnader för biståndsverksamhet på UD och utlandsmyndigheter belastar Regeringskansliets anslag (anslag 4.1 under UO 1, se avsnittet om avräkningar inom biståndsramen).

³⁶ ESV (2011) definierar anslag som "medel på statens budget som riksdagen anvisar för ett visst ändamål och för viss tid och som regeringen disponerar och tilldelar en myndighet" och anslagspost som "del av ett anslag som regeringen beslutar om för att styra användningen av anslagsmedlen".

³⁷ För år 2013 skiljde sig tre anslagsposter åt till ett totalt belopp på 21 miljoner kronor; år 2014 skiljde sig fem anslagsposter åt (totalt 44 miljoner kronor); år 2015 angavs ingen indikativ fördelning. Jämförelser med budgeten är gjord med årens första regleringsbrev, ändringar under året diskuteras i stycket Ändringar i regleringsbreven.

Strålsäkerhetsmyndigheten, Kammarkollegiet, Vetenskapsrådet, Riksgäldskontoret och Kommerskollegium.³⁸

Genom beställningsbemyndiganden ger riksdagen regeringen ett beloppstak för de finansiella fleråriga avtal som regeringen får låta myndigheterna ingå. Utöver bemyndiganderamen på 77 miljarder kronor år 2016, bemyndigades regeringen att ikläda staten betalningsansvar för garantier för som mest 10 miljarder kronor. Tabell 3 visar de erhållna och förslagna bemyndiganden för 2012-2016 (exklusive garantiramen).

Regeringen redovisar i budgetpropositionen vilket behov den ser av att kunna göra åtaganden över flera års tid. Nya åtaganden för 2016 beräknades i budgetpropositionen uppgå till drygt 28 miljarder kronor. Nya åtagande av den del som regeringen och Regeringskansliet beslutar om beräknades till cirka 14 miljarder kronor (främst påfyllnader av Internationella utvecklingsfonden i Världsbanken, Afrikanska utvecklingsfonden och Asiatiska utvecklingsfonden) och av Sida till cirka 14 miljarder kronor (dessa åtaganden består av insatsavtal som löper över flera år och belastar olika anslagsposter).

Tabell 3: Redan ingångna och bemyndiganden för framtida ekonomiska åtaganden, UO 7, anslag 1:1, 2012-2016 (miljoner kr)

	U2012	U2013	U2014	P2015	B2016
Ingående åtaganden	45 402	37 018	45 610	60 521	67 577
Nya åtaganden	8 245	21 261	30 244	23 546	28 367
Infriade åtaganden	-15 577	-13 976	-16 099	-16 490	-19 040
Utestående åtaganden	38 071	44 308	60 521	67 577	76 904
Biståndsbudget, UO7	30 197	30 997	30 990	29 444	32 357
Erhållet/förslaget bemyndigande	44 535	60 250	69 221	71 071	77 000

Not: U=utfall, P=prognos, B=budget. Myndigheter som disponerar över bemyndiganden under biståndsanslaget är Regeringskansliet, Sida, Svenska Institutet, Vetenskapsrådet och Strålsäkerhetsmyndigheten. Sidas och Regeringskansliets andel av bemyndiganderamen utgör tillsammans över 99 procent. Garantiramen om 10 miljarder ingår inte i tabellen, inte heller Riksrevisionens bemyndiganden inom anslag 1:5. Källa: Budgetpropositionerna 2014 -2016. Skillnaden i utfall mellan utestående åtaganden och följande års ingående åtaganden för 2012-2014 beror på överföring av åtaganden från det upphörda anslag 2.1. Reformsamarbete i Östeuropa.

³⁸ Budgeterade medel under anslag 1:1 för dessa tretton myndigheter uppgick till 846 miljoner kronor, att jämföra med UD:s drygt 11 miljarder kronor och Sidas drygt 19 miljarder kronor.

Anslagen till riksdagens myndigheter

Av riksdagens tre myndigheter (Riksrevisionen, Riksbanken och Riksdagens ombudsmän) har Riksrevisionen ett eget anslag i biståndsbudgeten.³⁹ Enligt myndighetens instruktion ska Riksrevisionen bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen beslutat. Formellt är det Riksrevisionen, och inte regeringen, som ställer förslag till riksdagen i budgetpropositionen. År 2016 anvisade riksdagen 50 miljoner kronor i anslag till Riksrevisionen (anslag 1:5) samt beslutade om en bemyndiganderam för Riksrevisionen på 20 miljoner kronor.

Hur uppbundet är biståndet över tid?

Storleken på den svenska biståndsramen (enprocentsmålet) är ett ensidigt politiskt åtagande som inte är juridiskt bindande. Det samma gäller målet om 0,7 procent av BNI som anammades av FN:s Generalförsamling år 1970 (FN 1970, paragraf 43).⁴⁰

Riksdagen fattar varje år beslut om såväl biståndsramens som biståndsbudgetens storlek och det står riksdagen fritt att i sina beslut inte ta hänsyn till regeringens strategier eller ingångna avtal som riksdagen tidigare gett regeringen utrymme att låta ingå.⁴¹ Därmed kan riksdagen besluta om kraftiga förändringar inom utgiftsområdet från ett år till ett annat, även om konsekvenserna av sådana beslut i praktiken är en begränsande faktor.

Möjligheten att kunna teckna fleråriga avtal är en förutsättning för att kunna bedriva biståndsverksamhet på ett effektivt sätt. Att kunna lämna löften om framtida ekonomiska åtaganden är också ett viktigt instrument för att driva svenska biståndspolitiska prioriteringar i internationella organisationer och forum. Möjligheten att binda medel

³⁹ Den (begränsade) biståndsverksamhet som de två andra myndigheterna bedriver (Riksbanken i form av experthjälp i centralbanksfrågor och Riksdagens ombudsmän i vissa frågor kopplade till mänskliga rättigheter) är i projektform och finansieras av Sida.

⁴⁰ Målets storlek härstammar från en uppskattning på 0,75% av BNI gjord 1964 av ekonomen Jan Tinbergen baserat på behov av kapitalinflöde till utvecklingsländer för att åstadkomma en godtagbar tillväxttakt (DAC, 2002).

⁴¹ Myndigheter som disponerar bemyndiganden under UO 7 inkluderar Regeringskansliet, Sida, Svenska institutet, Vetenskapsrådet och Strålsäkerhetsmyndigheten (prop 2015/16:1, UO 7, sid. 64).

över flera år förutsätter att riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om bidrag som medför behov av framtida anslag.

För 2016 beräknas ingående åtaganden (som ska infrias under 2016 eller senare år) till över 67 miljarder kronor. Detta innebär att medel till en omfattning långt över hela utgiftsramen för UO 7 är uppbundet för framtida utbetalningar. Detta begränsar riksdagens möjligheter att göra radikala förändringar i ett års biståndsbudget, även om avtal kan brytas vid behov eller av vilja.

Som framgår av Tabell 3 har storleken av utestående åtaganden för fleråriga insatser ökat för varje år och beräknas 2016 vara mer än två gånger så stort som 2012 (från 38 till 77 miljarder kronor). Ökningen i förhållande till biståndsbudgeten är också markant.

Fleråriga påfyllnader av utvecklingsfonder och stöd till internationella organisationer skapar variationer i Regeringskansliets åtaganden. Sidas åtaganden beror av vilka strategier som är gällande och i vilken fas de befinner sig.⁴² Detta kan dock sannolikt inte förklara den trendmässiga ökningen.⁴³

⁴² I avsnittet Biståndet inom Sida görs en jämförelse mellan avtalslängd och slutår för strategier.

⁴³ Sidas garantigivning ingår inte i dessa bemyndiganden, så en ökad användning av detta instrument kan inte heller förklara ökningen.

Regeringens beslut

Som framgick i det tidigare avsnittet bestämmer riksdagen regeringens handlingsutrymme genom att välja detaljeringsgraden för villkoren vid anvisning av medel till regeringens budgetgenomförande.

Regeringen väljer i sin tur i regel att tilldela besluts- och dispositionsrätt över anslagsposter till en eller flera myndigheter. Regeringen kan också välja att tilldela dispositionsrätten men inte beslutsrätten, dvs. att medlen får disponeras först efter särskilt beslut från regeringen.

Enligt budgetlagen (2011:203, § 11 och § 12) får regeringen besluta om särskilda villkor (både finansiella och generella för verksamheten) för anslaget då den tilldelar en myndighet besluts- och dispositionsrätt. Lagen tillåter också regeringen att besluta att medel på anslaget inte får användas om det finns särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella skäl. Villkor för användningen av medel anges i respektive myndighets årliga *regleringsbrev*. Förslag till regleringsbrev för det kommande året tas fram av Regeringskansliet (i dialog med myndigheterna). Regeringen beslutar om regleringsbreven i december. År 2014 tilldelade regeringen besluts- och dispositionsrätter till de myndigheter som anges i Tabell 4 och 5.

Regeringen kan också låta Regeringskansliet i egenskap av myndighet disponera anslag eller delar av anslag. Chefen för UD får överlåta sin beslutanderätt över medel till ett annat statsråd eller till en tjänsteman i Regeringskansliet (UD USTYR, 2014). Utrikesministern (chefen för UD) delegerar alltså beslutsrätten till biståndsministern (ett annat statsråd) i frågor som rör internationellt bistånd. Även andra statsråd (exempelvis miljöministern) kan delegeras medel under UO 7. Statsråden överlåter sedan besluts- och dispositionsrätten till tjänstemän på respektive departement (se vidare vad som skrivs i anslutning till Tabell 9 om biståndet inom Regeringskansliet). År 2014 hade UD besluts- och dispositionsrätt till knappt 0,2 procent av anslag 1.1 *Biståndsverksamhet* (anslagspost 29). Överförda besluts- och dispositionsrätter till Regeringskansliet år 2014 framgår av den nedre delen av Tabell 4. Därtill hade Regeringskansliet beslutsrätt för anslagsposterna 30 *Multilaterala utvecklingsbanker, fonder och skuldavskrivningar*, 31 *Multilaterala och internationella organisationer och fonder* och 33 *Strategiskt inriktade bidrag* om tillsammans 10 miljarder kronor (30 procent av anslag 1:1), men dispositionsrätten är

delegerad till Sida vilket innebär att det är Sida som gör utbetalningen och anslagsposterna inkluderas i regleringsbrevet till Sida.⁴⁴

Tabell 4. Överförda besluts- och dispositionsrätter till Sida och Regeringskansliet, 2014 (tkr)

Disponeras av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	28 899 163
Anslag 1:1 Bistandsverksamhet	
ap.1 Humanitära insatser	3 027 500
ap.2 Informations- och kommunikationsverksamhet	91 471
ap.5 Stöd genom svenska organisationer i det civila samhället	1 672 128
ap.6 Asien	1 480 000
ap.7 Latinamerika	510 000
ap.9 Afrika	5 048 579
ap.17 Mellanöstern och Nordafrika	835 000
ap.23 Reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet	1 116 760
ap.13 Särskilda insatser för MR och demokratisering	909 603
ap.14 Globala insatser för miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling	729 500
ap.15 Globala insatser för socialt hållbar utveckling	1 287 000
ap.16 Globala insatser för ekonomiskt hållbar utveckling	684 724
ap.26 Globala insatser för mänsklig säkerhet	200 000
ap.28 Kapacitetsutveckling och utbyten	473 000
ap.32 Forskningsamarbete	835 879
ap.30 Multilaterala utvecklingsbanker, fonder och skuldavskrivningar	3 824 354
ap.31 Multilaterala och internationella organisationer och fonder	5 929 386
ap.33 Strategiskt inriktade bidrag	244 279
Anslag 1:2 Sida	
ap.1 Sida (förvaltning)	977 379
Disponeras av Regeringskansliet/Utrikesdepartementet	44 800
Anslag 1:1 Bistandsverksamhet	
ap.29 Globalt utvecklingssamarbete	44 800
ap.29.2 Konferenser, seminarier, utredningar och projekt	16 400
ap.29.3 Svenska Institutet i Alexandria	13 900
ap.29.4 Konferenser och deltagande i styrelser (Miljödepartementet)	600
ap.29.5 Konferenser (Justitiedepartementet)	6 900
ap.29.6 Sekt f turkiskt-svenskt samarb, Generalkonsulatet i Istanbul	7 000

Not: Disponibelt belopp inklusive budgetändringar. Anslagsposterna 30, 31 och 33 avser dispositionsrätt (beslutsrätt hos Regeringskansliet).

Källa: Regleringsbrev och ändringar 2014, ESV Statsliggaren

⁴⁴ Detta är formulerat i Sidas instruktion som att Sida för vissa medel som regeringen eller Regeringskansliet beslutar om ska ”för Regeringskansliets räkning utföra vissa administrativa kontrollmoment vid bidragshantering, praktiskt hantera utbetalningar, återbetalningar och återkrav samt svara för en effektiv valutahantering inom sitt verksamhetsområde”. I regleringsbrevens anges för anslagsposterna att ”Medlen utbetalas i enlighet med de beslut som regeringen eller Regeringskansliet fattar”.

En myndighet får överskrida ett anslag som huvudsakligen avser förvaltningavgifter med tre procent av det tilldelade beloppet. I övrigt beslutar regeringen om anslagskreditens storlek och detta specificeras för varje anslagspost i regleringsbrevet till myndigheten. Till exempel tilldelades Sida en total anslagskredit för 2014 på 894 miljoner kronor (tre procent av anslaget) med en variation på anslagspostnivå (vanligen tre procent; en procent för forskningssamarbetet, ap.32; tio procent för strategiskt inriktade bidrag, ap.33).

Tabell 5. Överförda besluts- och dispositionsrätter till övriga myndigheter, anslag 1:1 *Biståndsverksamhet*, 2014 (tkr)

Disponeras av Rikspolisstyrelsen	173 200
ap.12 Internationell civil krishantering - del till Rikspolisstyrelsen	173 200
Disponeras av Strålsäkerhetsmyndigheten	13 000
ap.22 Kärnteknisk säkerhet och strålskydd i Östeuropa	13 000
Disponeras av Vetenskapsrådet	170 000
ap.40 Utvecklingsforskning - del till Vetenskapsrådet	170 000
Disponeras av Riksgäldskontoret	5 539
ap.3 Garantiavgifter	5 539
Disponeras av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)	35 200
ap.41 Internationell civil krishantering - del till MSB	35 200
Disponeras av Domstolsverket	1 900
ap.43 Internationell civil krishantering - del till Domstolsverket	1 900
Disponeras av Åklagarmyndigheten	2 000
ap.44 Internationell civil krishantering - del till Åklagarmyndigheten	2 000
Disponeras av Kriminalvården	24 600
ap.20 Internationell civil krishantering - del till Kriminalvården	24 600
Disponeras av Kammarkollegiet	34 000
ap.18 Swedpartnership: Stöd till små och medelstora företag	30 000
ap.19 Swedpartnership: Administrationskostnader	4 000
Disponeras av Folke Bernadotteakademin (FBA)	80 720
ap.4 Biståndsverksamhet	9 700
ap.42 Internationell civil krishantering - del till FBA	71 020
Disponeras av Nordiska Afrikainstitutet	14 000
ap.8 Verksamhetsbidrag	14 000
Disponeras av Svenska institutet	225 350
ap.11 Utbyte och samarbete med ODA-länder	198 000
ap.21 Reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet	27 350

Källa: Regleringsbrev och ändringar 2014, ESV Statsliggaren

Det är också möjligt att inom vissa gränser överföra outnyttjade medel från föregående budgetår till det aktuella budgetåret, så kallat anslagssparande. Enligt budgetlagen (2011:203, kap 3 §10) och anslagsförordningen (2011:223, 7 §) får ett anslagssparande disponeras i högst två budgetår efter det att anslaget senast var uppfört på statens

budget. För andra anslag än anslag för förvaltningsutgifter får en myndighet endast disponera ett anslagssparande om detta finns specificerat i regeringens regleringsbrev för det aktuella året. För anslagsposter som främst avser förvaltningskostnader gäller att högst tre procent får användas som anslagssparande.

Villkor i Sidas regleringsbrev⁴⁵

I regleringsbreven anger regeringen olika finansiella villkor kopplade till de olika anslagsposterna. Ett generellt villkor i Sidas regleringsbrev är att medel under anslag 1:1 *Biståndsverksamhet* endast får användas i enlighet med OECD/DAC:s riktlinjer för vad som kan klassificeras som bistånd.

Användandet av medlen för enskilda anslagsposter villkoras genom specifika anvisningar och genom att de olika anslagsposterna kopplas till olika *strategier* för länder, regioner, tematiska områden samt multilaterala organisationer. Dessa strategier beslutas av regeringen.⁴⁶ Detaljeringsgraden i strategierna och benämningar av dessa har varierat över tid.⁴⁷ I denna rapport används enbart termen strategi när ett klagörande inte är viktigt i sammanhanget.

Ambitionen är en strategiperiod på fem till sju år för land- och regionala strategier, fyra år för tematiska strategier och att den sammanfaller med organisationernas strategier i fallet multilaterala strategier, vilket vanligtvis är fyra år (UD-USTYR 2013a).

I strategierna anges i regel antingen ett anslagsbelopp för respektive år under strategiperioden eller endast ett samlat belopp för

⁴⁵ Då Sida är den i särklass största myndigheten inom UO 7 används Sidas regleringsbrev som exempel.

⁴⁶ Den geografiska enheten på UD är sammanhållande för framtagandet av land- eller regionala strategier medan UD-USTYR är sammanhållande för tematiska strategier och UD-MU för strategier för samarbete med/genom multilaterala organisationer. Processerna beskrivs mer detaljerat i UD USTYR (2013a). Då strategierna avser styrningen av verksamheten behandlas de inte mer ingående i denna rapport.

⁴⁷ Exempelvis benämndes bilaterala och regionala strategier under 2000-talet för land- eller regionstrategi, strategi, samarbetsstrategi och resultatstrategi. Sedan 2015 används termen strategi. I de resultatstrategier som beslutades mellan 2013-2014 beskrivs på en övergripande nivå vilka förväntade resultat som utvecklingssamarbetet ska åstadkomma över en viss period. Antalet hittills beslutade strategier från och med 2015 är få, men intrycket är att dessa har blivit något mer utförliga.

hela strategiperioden.⁴⁸ Detta är en ram som anger en tänkt ambitionsnivå eller inriktning (Statskontoret, 2011, s. 47). Inom ramen för de strategier som benämns samarbetsstrategier ger regeringen i regleringsbrevet Sida möjlighet att överstiga alternativt understiga den årliga medelstilledningen för ett land eller en region med 10 procent, under förutsättning att det sker inom ramen för det totala strategibeloppet samt inom ramen för anslagsposten. Om större avvikelser än så behöver göras måste samråd ske med Regeringskansliet. För senare beslutade strategier begränsas årsvisa utbetalningar av medelstilledningen för relevant anslagspost och givet att det sker inom ramen för det totala strategibeloppet.

De geografiska anslagsposterna finansierar i de flesta fall flera strategier. I regel anges som villkor under anslagsposten ”att medlen ska användas i enlighet med gällande strategier eller motsvarande” men det kan också anges ytterligare villkor för användandet i regleringsbrevet. I regleringsbrevet för 2014 anges exempelvis som ytterligare villkor för ap. 9 Afrika att ”endast när tilldelade medel inte fullt ut kan nyttiggöras inom ramen för gällande resultatstrategier eller motsvarande, får medlen även användas för särskilda multilateralt kanaliserade insatser i Afrika” med angivande av syften med verksamheten.

De finansiella villkoren anges i form av begreppen högst, cirka, och minst.⁴⁹ Tabell 6 är ett utdrag ur tabell 34.4 ur Sidas årsredovisning för 2014 som listar de finansiella villkoren för Sidas del av anslag 1:1. Villkoren för anslagsposterna anges i regel i form av maxbelopp, men minst förekommer också. För geografiska strategier är de årliga beloppen att betrakta som cirkabelopp genom den möjlighet som Sida har att över- och underskrida dessa belopp. Som framgår av tabellen ligger Sida mycket nära angivna belopp per anslagspost med en kraftig variation över och under strategiernas indikativa årliga belopp. Notera att resultatstrategier (från och med 2013) inte återfinns i tabellen.

⁴⁸ I vissa fall anges enbart att strategin styr användningen av de medel som anslås i regleringsbrevet.

⁴⁹ Motsvarande formulering finns i strategierna avseende hela strategiperioden. Vägledning i hur max/min/cirka begreppen kan användas i regleringsbrevet finns beskrivet i den interna handledningen ”Regleringsbrev och andra styrdokument” som Finansdepartementets budgetavdelning ansvarar för.

Tabell 6. Villkor för Sidas del av anslag 1:1, 2014

ap.	Anslag 7 1:1 Biståndsverksamhet (Sida)	Villkor Högst/minst	Finansiellt villkor	Utfall 2014
	Metodutveckling, studier, utvärderingar o. dyl. som får finansieras inom respektive anslagspost	Ej beloppsstyr		56644
	Sida får ikläda staten betalningsansvar i form av statliga garantier för biståndsverksamhet	Högst	10000000	3481500
	Sidas egen kommunikations och informationsveks.	Högst	25000	25056
13	Särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering i enlighet med strategin	Högst	80000	79346
32	Av forskningsmedlen ska minst 55 miljoner kronor avse forskningsarbete om sjukdommar med fokus på fattiga barn; minst 25 miljoner kronor avse forskning om framtida livsmedelsförsörjning.	Minst; Minst	55000 25000	105000 155000
9	Afrika-medlen ska användas i enlighet med gällande strategier eller motsvarande			
	Burkina Faso	Cirka	170000	101306
	Demokratiska Republiken Kongo	Cirka	275000	226 557
	Liberia	Cirka	300000	640536
	Mali	Cirka	250000	157897
	Moçambique	Cirka	685000	744289
	Regional strategi Afrika söder om Sahara	Cirka	520000	512328
	Zimbabwe	Cirka	200000	207079
	Etiopien	Cirka	75000	76328
	Kenya	Cirka	400000	375920
	Rwanda	Cirka	180000	211619
	Regionalt arbete med hiv och aids och SRHR samt arbete för hbt-personers mänskliga rättigheter i Afrika söder om Sahara	Cirka	350000	360890
	Ebola	Cirka	250000	250000
6	Asien-medlen ska användas i enlighet med gällande strategier eller motsvarande			
	Regional strategi Asien och Sydostasien	Cirka	200000	204339
	Östtimor		5000	4806
17	Mellanöstern- och Nordafrikamedlen ska användas enl. med gällande strategier el. motsv.			
	Regional strategi Mellanöstern och Nordafrika	Högst	525000	469594
	Irak	Cirka	120000	145692
7	Latinamerika- medlen ska användas i enlighet med gällande strategier eller motsvarande			
	Colombia	Cirka	150000	157419
	Guatemala	Cirka	200000	208368
2.1	Av Sidas förvaltningsmedel får högst 5 miljoner kronor användas för stöd till icke-ODA länder	Högst	5000	3034

Not: Anpassat ur Tabell 34.4, Sidas årsredovisning 2014. I tabellen redovisas inte för villkor i de nya resultatstrategierna då de anger belopp över hela strategiperioden.

Där regeringen vill se en särskild inriktning i en strategi kan minstavillkoret användas. I regleringsbrevet till Sida för 2014 villkorades att av medlen för strategin för Sidas stöd till

forskningssamarbete 2010-2014 ska minst 55 miljoner kronor avse forskning om sjukdomar med fokus på fattiga barn och minst 25 miljoner kronor ska avse forskning om framtida livsmedelsförsörjning. Utan denna typ av villkor är det upp till myndigheten att besluta om inriktningen inom ramen för strategin. Även med denna typ av villkor har dock myndigheten rätt stora frihetsgrader. För de ovan angivna villkoren låg utfallet långt högre än det angivna minstabeloppet.

Regeringen kan även besluta om att medel inom en anslagspost ska användas för en strategi som är kopplad till en annan anslagspost, utan att flytta medel mellan anslagsposterna. Exempelvis beslutade regeringen den 23 oktober 2014 att upp till 230 miljoner i ap. 9 skulle användas i enlighet med strategin för det humanitära biståndet (som styr användningen av ap. 1).

I regleringsbrevet anges anslagskredit och anslagssparande för varje anslagspost. Detta ökar flexibiliteten i hanteringen av anslagsmedel över tid.⁵⁰ För överföring mellan anslagsposter krävs ett regeringsbeslut.

Sida tilldelas vidare bemyndiganderamar per anslagspost för att täcka behovet att ingå fleråriga ekonomiska åtaganden. Sida har meddelat att indelningen på anslagspostnivå skapar en inflexibilitet och ”leder till att Sidas möjligheter att teckna långsiktiga avtal, att vara förutsägbara och att snabbt kunna styra om begränsas” (Sidas budgetunderlag 2015-2017, s. 36). En enda bemyndiganderam för Sida skulle dock sannolikt minska regeringens styrmöjligheter i motsvarande mån.

Regeringen begränsar också utnyttjandet av bemyndiganderamen genom att i regleringsbrevet ange att Sida ska undvika att teckna större och/eller längre avtal mot slutet av en strategiperiod. Målet som ges i regleringsbrevet är att minst 50 respektive 75 procent av årsvolymen ska vara ointecknad ett respektive två år efter det att strategin löper ut.⁵¹ För år 2016 skrivs även att hela den genomsnittliga årsvolymen ska vara ointecknad tre år efter det att strategin löper ut.

⁵⁰ Även de andra myndigheterna som tilldelas medel under UO 7 har tillgång till anslagskrediter indelade per anslagspost.

⁵¹ För strategin för Sidas stöd till forskningssamarbete 2010 - 2014 anges istället två respektive tre år efter det att strategin löper ut. 50/75-begränsningen infördes med regleringsbrevet år 2012 som en del i omläggningen mot resultatstrategier.

Ändringar i regleringsbrev

Om regeringen vill ändra användningen av biståndsmedel genomförs en ändring av regleringsbrevet till ansvarig myndighet. Det är vanligt förekommande att regleringsbrev ändras 4-5 gånger per år för att svara upp mot ändrade förhållanden under året. Ändringarna kan avse såväl finansiella som övriga villkor. Under 2014 ändrades Sidas regleringsbrev 6 gånger, varav två rörde de finansiella villkoren och 4 rörde verksamheten. Regeringskansliets regleringsbrev ändrades två gånger. Tabell 7 ger en förteckning över antalet ändringar per myndighet under 2014 för UO 7. I vissa fall har ändringarna medfört ändringar i tilldelade medel på anslagsposter. I tabellbilaga A1 återfinns samtliga regleringsbrevsändringar på anslagspostsnivå per myndighet för 2014.

Tabell 7. Regleringsbrevsändringar för anslag 1.1 Biståndsverksamhet i UO 7, per myndighet, 2014 (tkr)

	Beslutade ramar:		Antal brev med ändringar i:	
	Januari	December	ap	verksamhet
Sida	29 812 553	28 899 163	2	4
Regeringskansliet	55 300	44 800	1	1
Rikspolisstyrelsen	190 000	173 200	2	2
Strålsäkerhetsmyndigheten	13 000	13 000	0	0
Vetenskapsrådet	170 000	170 000	0	0
Riksgäldskontoret	5 539	5 539	0	0
MSB	41 000	35 200	1	0
Domstolsverket	4 000	1 900	1	0
Åklagarmyndigheten	4 000	2 000	1	0
Kriminalvården	29 000	24 600	1	0
Kammarkollegiet	34 000	34 000	0	0
Folke Bernadotteakademien	80 720	80 720	0	3
Nordiska Afrikainstitutet	28 319	28 319	0	0
Svenska institutet	225 350	225 350	0	0
Totalt:			9	10

Källa: Regleringsbrev och ändringar 2014, ESV Statsliggaren

I Sidas fall rör regleringsbrevsändringar om verksamheten ofta beslut om strategier, inklusive förlängningar eller andra förändringar i strategierna. Exempelvis innehöll regleringsbrevsändringen i oktober 2014 förlängning av strategiperioder ytterligare ett år, t.o.m. den 31 december 2015 (för utvecklingssamarbetet med Demokratiska republiken Kongo, Etiopien, Guatemala, Liberia, Mocambique, Rwanda, Colombia, Kenya, Mali, Zimbabwe och för regionalt arbete med hiv/aids, SRHR samt hbt-personers mänskliga rättigheter i Afrika

söder om Sahara). Regeringen beslutade även att stoppa alla utbetalningar till projekt där Ugandas regering eller myndigheter stod som avtalsparter.

Myndigheternas handlingsutrymme

Myndigheterna och Regeringskansliet påbörjar sin *verksamhetsplanering* (VP) redan när förslagen i BP är kända, dvs. innan budgeten är antagen av riksdagen. UD:s enheter påbörjar verksamhetsdialogen med sina utlandsmyndigheter redan i augusti-september. Planerade aktiviteter revideras sedan när regleringsbrevet är klara. UD:s VP fastställs i januari. Sidas arbete med VP:n påbörjas i september, beslutas i mitten av december och stäms sedan av med regleringsbrevet när det kommer.⁵²

Biståndet inom Regeringskansliet

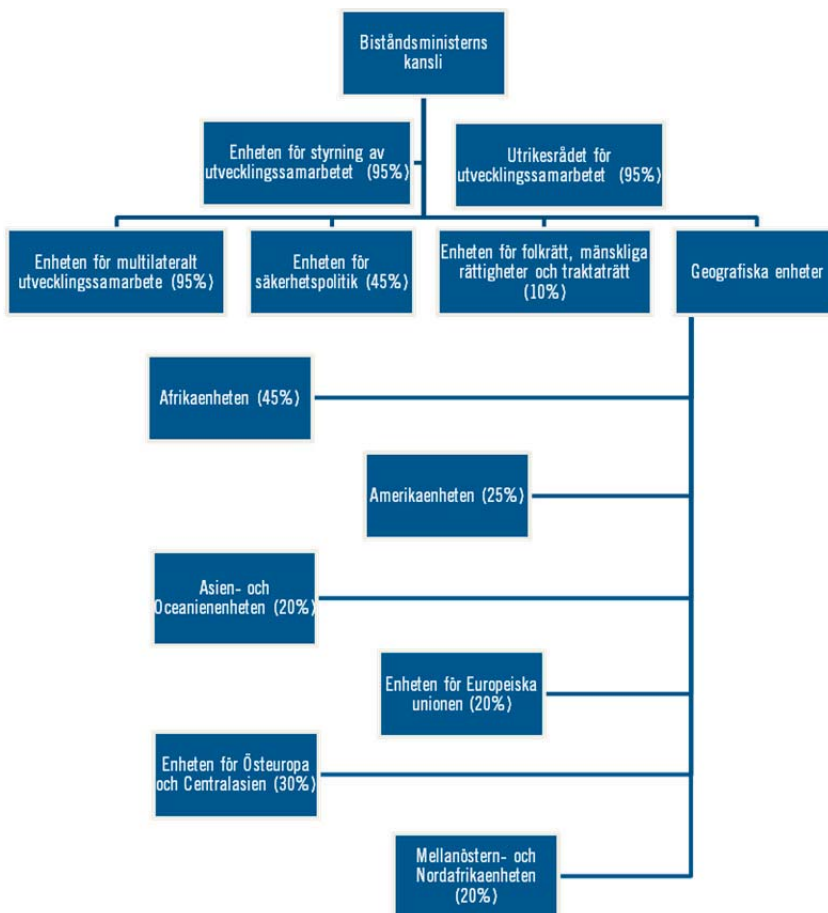
Flera av UD:s enheter bedriver biståndsverksamhet. Figur 3 visar den andel av verksamheten som bedömdes utgöra biståndsverksamhet enligt den beräkningsmodell som beskrivs i avsnitten om avräkningar från biståndsramen innan en organisationsförändring trädde i kraft under våren 2016 (UF, 2016).

Det bistånd till multilaterala utvecklingsbanker, fonder och internationella organisationer som beslutas av regeringen eller Regeringskansliet utgör cirka en tredjedel av det totala svenska biståndet och avser kärnstöd till organisationerna.⁵³ För 2014 uppgick beloppet till cirka 10,1 miljarder kronor, varav den i särklass största andelen hanteras genom enheten för multilateralt utvecklings-samarbete med cirka 8,6 miljarder kronor.

⁵² Från och med VP 2014 sker Sidas planering med ett treårigt perspektiv för att underlätta den långsiktiga planeringen av personal och medel (Sida's VP-direktiv till avdelningar, 2014).

⁵³ Utöver kärnbidragen lämnas stöd till multilaterala organisationer genom Sidas anslagsposter i form av så kallad multi-bi stöd. Dessa bidrag är verksamhetsrelaterade insatser i form av stöd till särskilda tematiska fonder och program. Ett samarbete och samrådsstruktur finns mellan UD, Sida och berörda utlandsmyndigheter för att säkerställa att svenska prioriteringar i organisationernas styrelser och stödet till organisationernas verksamhet ligger i linje med varandra.

Figur 3: Enheter med ansvar för verksamhet som rör UO7 på Utrikesdepartementet (andel biståndsverksamhet i respektive enhets verksamhetsbudget inom parentes), år 2016.



Not: Andelar efter UD:s beräkning för avräkningar 2016 baserat på utfall 2014. Utöver enheterna i figuren klassas 5 % av verksamheten på enheten för internationell handelspolitik; enheten för nedrustning och icke-spridning och europakorrespondentenheten; 15 % av kommunikationseenheten och 15 % av de stödjande enheterna (med undantag för rättssekretariatets verksamhet som utgör 10 %) som biståndsverksamhet.

I strategin för multilateralt utvecklingssamarbete (UD 07/05) beskrivs hur prioriteringskriterierna för det multilaterala biståndet, relevans och effektivitet, ska vara bestämmande för bidragens storlek och att en ökad effektivitet inom en relevant organisation ska premieras med ökade, icke-öronmärkta, fleråriga bidrag (Tabell 8). En

mer djupgående bedömning av varje organisation görs av Regeringskansliets tjänstemän med några års mellanrum. Organisationsstrategier ska också tas fram med de svenska prioriteringarna som ska drivas i organisationens styrelse på medel och lång sikt.⁵⁴ Inför de årliga utbetalningarna görs en kortare bedömning i beslutsunderlaget baserat på organisationens årsredovisning och arbetet i styrelsen och givarkretsar.

Tabell 8: Det principiella upplägget för beslut om kärnstödets storlek och finansieringsformer

Höjd effektivitet och relevant = ökade bidrag, icke-öronmärkta och fleråriga bidrag	Hög effektivitet och relevant = oförändrade bidrag, icke-öronmärkt och fleråriga bidrag
Låg effektivitet men relevant = minskade bidrag och kortsiktig finansiering	Icke relevant = minskade bidrag och eventuell utfasning

Källa: Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, UD 07/05

Då stödet innebär fleråriga åtaganden behöver regeringen ett bemyndigande från riksdagen att ingå nya åtaganden inför påfyllnadsförhandlingen. Riksdagen beslutar om en samlad bemyndiganderam för anslag 1:1, vilket ger regeringen ett tak för nya åtaganden. Hur medel ska fördelas till olika organisationer eller fonder specificeras alltså inte utan är upp till regeringen att bestämma. I regel får de svenska förhandlingarna ett tak för möjliga utfästelser för nivån på kärnstöden som bestäms i slutskedet av påfyllnadsförhandlingen. Detta ger de svenska förhandlingsteamet viss flexibilitet i förhandlingarna på plats (RiR 2014:24, s. 37).⁵⁵ Det multilaterala biståndet kan i grova drag delas in i fyra kategorier:

1. *Fleråriga bidrag till utvecklingsfonderna och utvecklingsbankerna.* Svenskt kärnstöd till de internationella utvecklingsbankerna och utvecklingsfonderna (Världsbanksgruppen, Afrikanska utvecklingsbanken och fonden, Asiatiska utvecklingsbanken, Interamerikanska utvecklingsbanken) består framförallt av påfyllningar av fonder och finansiering av bankernas kapitalbas. Beslutsprocessen för utvecklingsfonder

⁵⁴ Under 2014 fanns fyra organisationsstrategier beslutade, Unicef, GFATM, FAO och Världsbanksgruppen. Fler strategier har antagits sedan dess eller är under beredning, däribland GAVI, UNFPA och UNDP.

⁵⁵ Riktlinjer i påfyllnadsförhandlingarna är de måldokument för påfyllnaden som förbereds av UD-MU, gemensambereads inom Regeringskansliet och stäms av med den biståndspolitiska ledningen.

och utvecklingsbanker innebär att regeringen fattar så kallade påfyllnadsbeslut vart tredje år. Dessa internationella åtaganden beslutas av regeringen och löper normalt sett över en period på nio år.⁵⁶

2. *Fleråriga bidrag till internationella organisationer*, såsom Globala fonden mot aids, tuberkulos och malaria (GFATM), Globala vaccinaliansen (GAVI) och Globala miljöfaciliteten (GEF). Dessa organisationer har också påfyllnadsrundor vart tredje år. UD beslutade under 2014 om fleråriga utbetalningar till 4 organisationer på tillsammans 997 miljoner.
3. *Ettåriga bidrag till FN:s fonder och program*. Under 2014 beslutades om ettåriga utbetalningar till 27 organisationer på tillsammans 5,1 miljarder kronor.
4. *Utbetalning av Sveriges medlemsavgifter till FN:s fackorganisationer*. Medlemsavgifterna betalas av respektive fackdepartement där andelen av verksamheten som räknas som biståndsrelaterat avräknas från biståndsramen (se avsnittet om avräkningar).

Som skrevs i avsnittet om regeringens beslut får biståndsministern överlåta beslutanderätten vidare till ett annat statsråd eller till en tjänsteman i RK (i regel chefstjänstemän och enhetschefer på UD). Enhetscheferna får delegera sin beslutanderätt till en annan tjänsteman inom enheten (UD USTYR, 2014). Med beslutsrätten följer ansvar för beslut, uppföljning och intern kontroll av medlen.⁵⁷ Tabell 9 visar delegerade beslutsrätter från biståndsministern under 2014 (UF2014-11139-UD USTYR). Till delegeringen av ap. 31 bifogades också indikativt kärnstöd per organisation.

Regeringen har samtidigt i respektive regleringsbrev för 2014 tilldelat Kammarkollegiet (ap. 7 under UO 5) och Sida (ap. 30, 31 och 33 under UO 7) dispositionsrätten för medlen under dessa anslagsposter med villkoret att dessa får utbetalas först efter beslut av Regeringskansliet.⁵⁸ Under 2015 beslutades att beslut för kärnstödsutbetalningar till de multilaterala organisationerna ska fattas

⁵⁶ Detta innebär att det i regel utbetalas medel för tre påfyllnadsrundor för samma bank parallellt (se figur 3, RiR 2014:24).

⁵⁷ Beslutsreglerna för UD:s tjänstemän ges i UF (2009:5).

⁵⁸ Se även vad som skrivs under avsnittet Regeringens beslut.

av regeringen och att instruktionen om hur medlen ska disponeras skrivs in i regleringsbrevet till Sida.⁵⁹

Tabell 9. Delegerade beslutsrätter (miljoner kr) 2014 från biståndsministern

Uo	Ansl	Ap.	Rubrik	Till chefen för:	Belopp
5	1:11	7	Samarbete, Östersjö-	enheten för Östeuropa och Centralasien	4
					4
7	1:1	30	Multilat. utv- banker, fonder och skuldavskr.	enheten för multilateralt utvecklingssamarbete Mellanöstern- och Nordafrikaenheten enheten för styrning av utvecklingssamarbetet Finansdepartementet	3 388 17 400 10
					3 815
7	1:1	31	Multilat. och internat. org./fonder	EU-enheten enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och enheten för internationell handelspolitik enheten för multilateralt utvecklingssamarbete enheten för styrning av utvecklingssamarbetet enheten för säkerhetspolitik	789 58 19 5 150 14 58
					6 088
7	1:1	33	Strategiskt inriktade bidrag	EU-enheten enheten för folkrätt, mänskliga rättigheter och enheten för internationell handelspolitik Mellanöstern- och Nordafrikaenheten enheten för multilateralt utvecklingssamarbete enheten för styrning av utvecklingssamarbetet enheten för säkerhetspolitik enheten för Östeuropa och Centralasien Miljödepartementet	3 17 22 0,4 91 3 80 37 21
					274
Summa					10 811

Källa: UF2014-11139-UD USTYR, bilaga 1

Biståndet inom Sida

Genom regleringsbrevet får Sida besluts- och dispositionsrätt över förvaltningsanslaget (1:2) samt över vissa anslagsposter inom anslag 1:1. I regleringsbrevet ges Sida också en bemyndiganderam för respektive anslagspost. Därtill framgår det av regleringsbrevet att Sida

⁵⁹ Texten ”Medlen utbetalas i enlighet med de beslut som Regeringskansliet fattar” i regleringsbrevet till Sida för 2014 har från och med 2015 ersatts med ”Medlen utbetalas i enlighet med de beslut som regeringen eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) fattar”, med en specifikation över organisationer och belopp med hänvisning till angivet regeringsbeslut samt att övriga medel ska ”utbetalas i enlighet med de beslut som regeringen eller Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) fattar”.

har rätt att iklåda staten betalningsansvar i form av statliga garantier för biståndsverksamhet intill ett belopp av 10 miljarder kronor.

Medelsanvändningen för anslagsposterna under anslag 1:1 *Biståndsverksamhet* styrs av strategierna (med eventuella förtydliganden och tillägg i regleringsbrevet). Tabell A2 visar en förteckning över de anslagsposter som ingår i Sidas del av anslaget 1:1 tillsammans med de strategier som är kopplade till respektive post. Av Sidas arbetsordning framgår vilken verksamhet respektive avdelning på Sida ansvarar för vilket kopplar direkt till strategierna och därmed de anslagsposter som finansierar dessa insatser.⁶⁰ Figur A1 ger en schematisk bild av Sidas organisation med ansvarsområden per avdelning.

Arbetsordningen anger principerna för delegering av beslutsrätten över Sidas anslag inom Sida och till chef för utlandsmyndighet (tabell 10). En grundläggande princip är att delegeringen ska vara så långtgående som möjligt och lämplig i en given situation och kontext. Inför varje beslut om delegering ska kraven på intern styrning och kontroll säkerställas och risker ska beaktas och tydliggöras. ”Beslut om delegering ska fattas i handläggningsordning eller särskilt beslut. Av delegeringsbeslutet ska framgå om beslutsrätten får delegeras vidare” (Sidas arbetsordning, avsnitt 3.2.1).⁶¹

Avdelningscheferna ansvarar för att delegera besluts- och dispositionsrätter till enhetschefer och chefer på utlandsmyndigheterna.⁶² För garantierna finns ingen delegeringsmöjlighet till andra avdelningar, enheter eller utlandsmyndigheter, utan beslutsrätten för insatser inom beloppsgränsen ligger alltid hos chefen för enheten för lån och garantier (avdelningen innovation och partnerskap).

⁶⁰ Arbetsordningen innehåller närmare föreskrifter om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggning av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten.

⁶¹ Varje organisatorisk del inom Sida har en handläggningsordning som beskriver dess organisation och arbetsformer (Sidas arbetsordning, avsnitt 4.3).

⁶² Chefen för utlandsmyndigheten delegerar i normalfallet vidare denna rätt till biståndschefen på utlandsmyndigheten (se vidare vad som skrivs under Utlandsmyndigheternas handlingsutrymme).

Tabell 10. Delegering av beslutsrätter på Sida

Nivå	Beslutar bl.a. om..	För beslut om medel..	Antal beslut under 2014 ¹
Styrelse	Arbetsordningen Verksamhetsplan inklusive förvaltningsbudget Årsredovisningen och delårsrapporten Budgetunderlaget Riktlinjer för intern styrning och kontroll och internrevision	För insatser >800 mkr eller >250 mkr i årssnitt ska GD samråda med styrelsen om ärendet är av sådan betydelse att styrelsen ska besluta om insatsen (ex. budgetstödsprogram). I övriga fall ska GD informera styrelsen vid styrelsemöte.	
General-direktören	Indelningen i enheter på avdelningar; Anställning av stabs-, avdelnings-, enhetschef samt biståndsråd vid utlandsmyndighet. Ramöverenskommelser med annan sv. myndighet Ändringar i myndighetens förvaltningsbudget	Insatser >200 mkr Beslut om budgetstöd (i de fall dessa inte ska bestämmas av styrelsen)	>200mkr: 2 st Totalt: 665 mkr
Över-direktören			
Avdelnings- chef	Ingå proceduravtal som sätter närmare villkor för samarbetet med ett land, Ingå/ändra samarb.avtal enligt gällande strategier	Insatser <200 mkr Slutattest inför utbetalning av budgetstöd	50-200mkr: 63 st Totalt: 5 096 mkr
Enhets- chef		Insatser där beloppet understiger 50 mkr	0,1-50mkr: 2336 st <0,1 mkr: 989 st Totalt: 8 669 mkr
Chef, UM		Insatser där beloppet understiger 50 mkr ²	0,1-50mkr: 816 st <0,1 mkr: 111 st Totalt: 4 844 mkr

Not: ¹Endast beslut om användning av biståndsmedel. Grova skattningar utifrån antal utbetalningar under 2014 för samtliga Sidas insatser. Antaganden som gjorts är att vissa av de geografiska strategierna (Afghanistan, Sydsudan, Sudan och regionala MENA) hanteras från Sida Stockholm (enhetschef) för belopp <50 mkr. Övriga UM är helt eller delvis delegerade. Besluten tas därför främst av chefen för UM/biståndschef för belopp <50 mkr. ²Denna beslutsrätt delegerar chefen för UM "normalt, helt eller delvis, vidare [...] till av Sida placerad biståndschef vid utlandsmyndigheten" (UD-PLAN, 2014). Källa: Sidas arbetsordning 2014 samt insatshanteringsystemet för 2014.

Den högra kolumnen i Tabell 10 är ett försök att få en uppfattning om på vilken nivå majoriteten av besluten om biståndsmedel tas. Kolumnen anger antal beslut och totalt beslutade medel på Sida under 2014 tagna på respektive beslutsnivå. Rådata för uppdelningen består av samtliga Sidas insatsbeslut under 2014. Detta innebär att besluten inte enbart avser biståndsprojekt utan också mindre och kortare konsultuppdrag såsom utvärderingar, revisioner, systemrevisioner och granskningar av intern styrning och kontroll. För de ambassader som arbetar aktivt med den här formen av insatser kan de utgöra så mycket som en tredjedel av insatsportföljen.⁶³

Totala utbetalningar uppgick till knappt 19,3 miljarder kronor fördelade på 4317 utbetalningsbeslut. Av dessa besluts togs 4252 på enhetschefsnivå eller av chef för UM/biståndschef och uppgick till totalt 13,5 miljarder kronor. Övriga 5,8 miljarder kronor utbetalades efter totalt 65 beslut av avdelningschefer eller generaldirektören. Detta ger bilden av att Sida uppfyller ambitionen i arbetsordningen om en långtgående delegering.

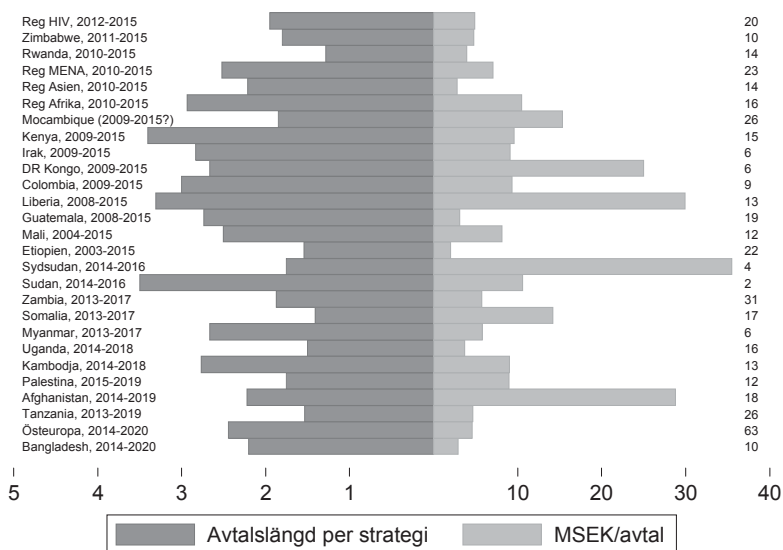
Möjligheten till en avvikelse på tio procent från årliga strategibelopp ger Sida viss flexibilitet i hur medel allokeras under enskilda år. Inom ramen för respektive (årlig) anslagspost kan avdelningschefer (i enlighet med delegeringsordningen) justera och omallokera medel under året (exempelvis mellan länder på samma kontinent) så länge ändringarna inte medför att totala (fleråriga) strategibelopp överskrids. De geografiska och tematiska resultatstrategier som beslutas från och med 2013 innebär ökad flexibilitet då villkoret är att inom ramen för relevant anslagsposts tilldelade medel får användningen som mest avvika med tio procent från strategins totalbelopp.

Som skrivs i avsnittet om Sidas regleringsbrev begränsar regeringen andelen uppbundna medel i slutet av strategiperioder genom att 50, 75 respektive 100 procent av en genomsnittlig årsvolym ska vara oin-tecknad ett, två respektive tre år efter det att strategin löper ut. Skälet är att regeringen vill ha ett snabbt genomslag för nya prioriteringar. Vid en övergång till en ny strategi ska insatsportföljen kunna överrensstämma med nya strategiska prioriteringar så snart som möjligt. Detta förutsätter att övergången mellan strategiperioder sker

⁶³ Mailkonversation med Sida 2016-03-29. Vad gäller beslut om biståndsprojekt riskerar kolumnen därför att vara missvisande.

enligt plan. Under både 2013 och 2014 försenades besluten för flera strategier (både land, regionala och tematiska). I övergångsstadiet har de äldre strategierna förlängts ett år i taget. Effekten av detta under 2014 blev kortare insatslängder. Den genomsnittliga längden på avtal som inleddes under 2014 var 41 månader vilket kan jämföras med 2013 då den genomsnittliga längden på avtal var 42 månader och 2012 var den 45 månader (Sidas årsredovisning 2014). Den korta planeringshorisonten påverkar även volymer på avtalen. Sidas bedömning är att detta har lett till försämrad långsiktighet i den interna verksamhetsplaneringen (Sidas årsredovisning 2014, sid. 86). Där det inte har funnits en ny strategi har Sida avvaktat med att ingå nya avtal för nya insatser tills de nya strategiska prioriteringarna har beslutats.

Figur 4: Avtalstid kvar, storlek per avtal och antal avtal, per strategi, 2014



Noter: Figuren anger medelvärden per strategi för avtal slutna under 2014. I figuren ingår geografiska strategier med undantag för utfasningsstrategier, (inkluderande av dessa påverkar inte resonemanget i texten, inte heller inkluderande av samtliga strategier). Källa: Open Aid

Figur 4 redovisar, för avtal inledda under 2014 för de 27 geografiska strategier som ingår i rådata (utfasningsstrategier undantagna), genomsnittlig avtalstid i år (vänsterriktade staplar) och genomsnittlig storlek på utbetalningar per avtal (högerriktade

staplar). Längst till höger redovisas antal avtal per strategi. Strategierna är sorterade efter slutår. Enligt resonemanget ovan borde staplarna vara längre närmare x-axeln (strategislut innebär kortare avtalslängder och mindre volym på avtal). Varken tid kvar på avtalen eller storleken på avtal samvarierar systematiskt med kvarvarande längd på strategin. Detta gäller även om samtliga strategier i rådata inkluderas. En skarp slutsats om sambanden mellan insatslängder, volymer, antal avtal och återstående strategiperiod kräver en djupare analys men från denna enkla jämförelse framkommer inga uppenbara samband mellan dessa storheter.

Sidas möjlighet att bevilja lån och fristående garantier styrs av två förordningar, förordningen (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete samt förordningen (2011:211) om utlåning och garantier. Alla garantier ska lämnas mot riskavspeglande premier som motsvarar statens ekonomiska risk för åtagandet och administrativa kostnader för garantin. Sida har rätt att subventionera premier. Subventionen ska då belasta ett biståndsanslag. Vid utgången av 2014 var ramen utnyttjad med cirka 3,5 miljarder kronor. I händelse av skada (dvs. att garantin faller ut) ska utbetalningen finansieras av garantireserven (likvida medel i form av inbetalda premier). Räcker inte garantireserven återfinns i regleringsbrevet villkoret "SPECIAL" under Övriga kreditramar, vilket är en obegränsad kredit för infriande av garantier som ställts ut av Sida. Sida ska informera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet och Finansdepartementet) innan denna kredit utnyttjas. Denna kredit har hittills aldrig utnyttjats.

Delegering inom övriga myndigheter inom biståndet

Till priset av bristande fullständighet presenterar denna kartläggning inte några delegationsordningar eller interna arbetsordningar för de övriga myndigheter som bedriver biståndsverksamhet inom UO 7. Dessa myndigheter har ingen delegation till utlandsmyndigheter och har egen beslutsrätt vad gäller fältnärvaro. I relation till de medel som disponeras av RK och Sida är volymen på verksamheten liten.

Utlandsmyndigheternas handlingsutrymme

Utlandsmyndigheterna (UM) har en speciell roll i biståndets genomförande då de utgör de organisatoriskt sista statliga noderna vad gäller mycket av den biståndsverksamhet som genomförs i fält.

Ansvarsfördelningen mellan Sida- och UD-personal på ambassaderna

Utlandsmyndigheternas verksamhet regleras i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen (2014:115). Denna föreskriver att UM är direkt underställda Regeringskansliet. Regeringen utser chefen för UM. För s.k. integrerade ambassader (se nedan) föregås regeringens utnämning av ett samråd med Sidas generaldirektör. Övrig personal som arbetar på UM kan vara utsänd av regeringen eller Regeringskansliet, anställd och utsänd av Sida eller annan svensk myndighet, samt lokalt anställd eller inhyrd personal av UM.

Enligt förordningen ges Sida instruktionsrätt till UM i ärenden som rör utvecklingssamarbetet. I länder där Sverige har ett bilateralt utvecklingssamarbete ska UM "på begäran av Sida vidta de åtgärder som följer av avtal mellan Sverige och verksamhetslandet eller som i övrigt faller inom Sidas behörighetsområde. UM ska även på begäran lämna Sida information som behövs för Sidas verksamhet. UM ska också vid behov biträda andra myndigheter som har uppdrag att genomföra biståndsverksamhet i landet" (Förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen, 2014:115, §8).⁶⁴ För att kunna hantera detta i praktiken har Sida utsänd personal för biståndsverksamheten på UM (den högst ansvarige Sida-anställda personen på UM benämns biståndsråd eller biståndschef). Detta är särskilt angeläget eftersom Sida och de medel som Sida disponerar lyder under myndighetsförordningen, anslagsförordningen, förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, internrevisionsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll – förordningar som inte omfattar UM.

⁶⁴ Sida har endast instruktionsrätt i de fall det finns en strategi för landet i fråga. När det gäller genomförande av insatser i länder utan strategi (t.ex genom tematiska eller regionala strategier) saknar Sida således instruktionsrätt.

Sedan 2004 arbetar UD och Sida genom så kallade integrerade utlandsmyndigheter i enlighet med en förvaltningsöverenskommelse mellan RK/UD och Sida, avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheter med utvecklingssamarbete (UD-Sida, 2013). I ett samspelspapper mellan Sida och de UM som har utvecklingssamarbete regleras arbetsordning, dispositionsrätt arbetsgivaransvar m.m. (UD PLAN, 2014). Där beskrivs samarbetet mellan chefen för UM och Sidas personal i fält och i Stockholm, bland annat att chefen för UM alltid har det övergripande ansvaret och att denne kan delegera vidare till biståndsrådet de frågor och medel som rör utvecklingssamarbetet. Delegering är alltså inte tvingande men sker i regel.⁶⁵ Delegeringsordningen specificeras i respektive UMs arbetsordning.

Hur stort utrymme har beslutsfattare på landnivå att besluta om medelsanvändningen?

För geografiska strategier (länder eller regioner) har i regel antingen chefen för UM eller den hemmahörande enheten ansvaret för beredning, genomförande och uppföljning av insatser. Diskussionen om biståndsportföljens sammansättning förs i samband med strategirapporteringen som levereras från ambassaderna till Sida i maj varje år. Sida använder också strategirapporterna för sitt samråd med UD.⁶⁶

Sida bestämmer, utifrån sin årliga verksamhetsplan, vilka medel som delegeras till respektive UM och som dess chef disponerar. För insatser övertigande 50 miljoner krävs dock beslut från Sida HK (se tabell 10). I verksamhetsplanen för ett land (benämns årsplan för UM) ges en överblick över hur biståndsportföljen ska hanteras under det kommande året (med en utblick på tre år) och anger hur mycket resurser som ambassaden kommer att behöva för det arbetet. Den utgör underlag för ett samråd mellan ambassaden och den avdelning på Sida som ambassaden i fråga rapporterar till. Det formella beslutet om biståndsmedel tas med delegeringsbeslutet som Sida skickar till

⁶⁵ Sista delen av punkt 6 i UD PLAN (2014) lyder: ”Chefen för utlandsmyndigheten delegerar normalt, helt eller delvis, vidare beslutsrätt och genomförandet av uppdraget som Sida har gett utlandsmyndigheten/SBS till av Sida placerad biståndschef vid utlandsmyndigheten (inklusive sektionskansli).”

⁶⁶ Mailkonversation med Sida 2016-03-29.

ambassaderna i januari. Beloppet kan justeras under året baserat på de utbetalningsprognoser som lämnas av UM.

För UM med s.k. full delegering medger Sidas regelverk att myndighetschefen får fatta beslut om insatser upp till 50 miljoner kronor. När insatsbeloppet överstiger 50 miljoner kronor återgår beslutsrätten till Sida i Sverige. För UM utan full delegering beslutas insatser av chefen för respektive avdelning/enhet i enlighet med Sidas arbetsordning.

Det genomförs emellertid också insatser som styrs av andra strategier än de geografiska strategierna. Dessa insatser finansieras genom tematiska strategier såsom strategin för globala insatser för miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling, strategin för humanitärt samarbete eller strategin för samarbete genom svenska organisationer i det civila samhället. En fullständig lista över gällande strategier finns i tabell A2 i tabellbilagan. Vilka avdelningar och enheter som beslutar om implementeringen av respektive strategi beskrivs i figur A1 i tabellbilagan. De tematiska strategierna kan innefatta insatser i länder där Sverige inte har en landspecifik strategi, men dessa måste vara OECD DAC-fähiga. Det kan också finnas insatser som beslutas och finansieras av andra myndigheter med verksamhet i landet som Folke Bernadotteakademien, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Svenska Institutet eller Domstolsverket. Dessa medel beslutas och disponeras av respektive myndighet och inte av chefen för utlandsmyndigheten. Hur det svenska biståndet är fördelat på landnivå mellan myndigheter och Sidas strategier varierar från land till land och beror på behoven i landet och Sveriges relation och samarbete med landet och regionen. Några belysande exempel ges i avsnittet om genomförande av bistånd i tre länder.

Delegeringsnivåer på utlandsmyndigheterna

I samband med att man införde integrerade utlandsmyndigheter mellan UD och Sida utforskades möjligheterna att utöka delegeringen av besluts- och dispositionsrätten till UM. Till att börja med blev tre utlandsmyndigheter, Tanzania, Nicaragua och Vietnam, föremål för ett pilotprojekt där beskickningarna fick full rätt att besluta och disponera över biståndsmedel (full delegation). Denna delegering blev sedan en standardmodell där man flyttade beslutsfattande från

Stockholm till det s.k. ”fältet” (intervju, Sida, 2015-09-25). Ett antal bestämda kriterier låg till grund för delegeringsmodellen:

1. En bedömning av ledarskapet, inklusive chefens förmåga att leda och genomföra utvecklingssamarbetet i landet.
2. Ambassadens kapacitet och förmåga för insatshantering utifrån dess ”Local Quality Assurance System”. Rapporter från Sidas inspektörers rapporter och ’Quality Assurance’-teamet låg till grund för bedömningen.⁶⁷
3. Förmågan att hantera utbetalningar. Detta var mindre viktigt i början då de tekniska förutsättningarna på UM ofta inte gav tillgång till centrala insatshanterings- och ekonomisystem. I samband med utbyggd teknik på UM blev detta en viktigare faktor.
4. Allmänna myndighetsfunktioner, exempelvis en controllerfunktion och ett eget arkiv.

Baserat på ovanstående kunde Sida besluta att delegera beslutsrätten eller ej. Efter modellens införande följde en våg av delegeringar till fält.

I dag finns tre nivåer på delegering till UM: full delegering, partiell delegering och ingen delegering (se nedan). Nivån för respektive UM bestäms av avdelningschefen på Sida. Kriterierna är idag inte formellt bindande även om avdelningscheferna beaktar dem vid ett beslut om utökad delegering eller ett återkallande av delegeringen på i stort sett samma sätt som tidigare (intervju, Sida, 2015-09-25). Kontrollmiljön på UM bedöms, och man tittar på granskningar av den interna styrningen och kontrollen (ISK), inkl. kvalitetssäkring, inspektioner, korruptionsutredningar (ad hoc), interna revisionsgranskningar och Riksrevisionens stickprov.⁶⁸

Kontinuitet i bemanningen är också en avgörande faktor för den delegeringsnivå som en ambassad tilldelas. Varje byte av personal innebär en ökad risk för kontrollfunktionen. I länder med svåra omständigheter, i konflikt eller postkonflikt, kan det vara hög

⁶⁷ Quality Assurance (QA)-teamet på Sida hade funktionen att granska det interna arbetet med förordningen om intern styrning och kontroll.

⁶⁸ Behovet av bindande kriterier har minskat då det nya insatshanteringsystemet har skapat en ökad kontroll som säkerställer att utbetalningar endast kan ske efter viss information matats in i systemet och att utbetalningen beslutas på rätt nivå.

omsättning på personal då utsända till dessa länder ofta har korta (vanligtvis ettåriga) kontrakt. Vid luckor mellan personaltillsättningar ökar risken för fel i hanteringen. Risken för korruption ökar också.

Full delegering förutsätter att biståndschefen är placerad i landet (eller i det land där UM har sitt huvudsäte) och en bemanning som kan hantera och kontrollera att resurser används till avsedda ändamål. Även om det är stora skillnader i kostnader mellan länder kostar det uppskattningsvis 2,5 gånger mer att ha personal utsänd jämfört med placering på Sida i Stockholm (intervju, Sida, 2015-09-25). Förvaltningsanslaget är därför en begränsande faktor när det gäller utlandsmyndigheternas delegeringsnivåer.⁶⁹

Beslut om full delegering innefattar både verksamhetsansvar och finansiellt ansvar för utvecklingsarbetet i landet. Chefen för UM får då ett ettårigt uppdrag att genomföra den gällande strategin i enlighet med årsplanen och utbetala medel. Två inskränkningar i denna rätt är (i) att insatserna ska följa Sidas regler för hantering av biståndsmedel⁷⁰, samt (ii) att beslut om medel över 50 miljoner kronor måste hänvisas till Sida.

Somalia är ett av de senaste länderna (2014) där full delegering för utvecklingsarbetet tilldelats ambassaden i Nairobi (som är huvudsäte för representationen i Somalia). Bedömningen har gjorts och beslut tagits av avdelningschefen för Sidas Afrikaavdelning baserat på en bedömning av biståndschefen på plats (kapacitet och förmåga), kapaciteten i teamet (sak- och insatshanteringskompetens främst), samt ambassaden i Nairobis kapacitet vad gäller kontrollfunktioner för biståndsverksamheten i Somalia (intervju, Sida, 2015-09-25).

Vid en *partiell delegering* har chefen för utlandsmyndigheten ingen beslutsrätt över medlen, men hen har dispositionsrätt, dvs. rätt att göra utbetalningen efter beslut av Sida. Sida håller på att fasa ut den partiella delegeringen då det öppnar för otydligheter i ansvarskedjan (intervju, Sida, 2015-09-11). Under 2014 var det främst länderna i reformsamarbetet med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet som var partiellt delegerade.

⁶⁹ I relation till sakanslaget har förvaltningsanslaget varierat mellan 2,5 och 4 procent under perioden 1997-2014. År 2014 uppgick det till 3,3 procent av sakanslaget (ESV, 2015:49). Sida för löpande en dialog med UD:s förvaltningsenhet om kostnadsdelningen på de integrerade ambassaderna (UD-Sida, 2013).

⁷⁰ Biståndsmedlen faller inom ramen för Sidas ansvar och omfattas därför av bl.a. myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll.

Exempel på UM *utan delegering* är Sudan och Sydsudan. Båda länderna hade av Sida utsänd personal under 2014, men insatserna beslutas och hanteras från Sidas Afrikaavdelning.

Förutsättningarna för delegeringen är olika för varje land och kan förändras över tid vilket kan föranleda en omprövning av delegeringsnivån. Nedan sammanställs delegeringsnivån på svenska UM som gällde år 2014 (se även tabell A3 i tabellbilagan). Samarbetsländerna som listas nedan är:

1. länder med vilka Sverige ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete,
2. länder i konflikt- och/eller postkonfliktsituation med vilka Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete, samt
3. länder i Östeuropa och Västra Balkan med vilka Sverige ska bedriva reformsamarbete.

Full delegering 2014:

Afrika: Burkina Faso, Burundi, Etiopien, Kenya, Mali, Moçambique, Rwanda, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe, DRC, Liberia,⁷¹ Somalia (genom ambassaden i Nairobi), samt Regionalt Afrika (ambassaderna i Nairobi och Addis Abeba) och Regionalt HIV/AIDS (numera SRHR, ambassaden i Lusaka)

Asien: Bangladesh, Kambodja, Myanmar (genom ambassaden i Bangkok, numera i Rangoon), Vietnam

Latinamerika: Bolivia, Colombia, Guatemala

Mellanöstern: Västbanken-Gaza/Palestina

Partiell delegering 2014:

Afrika: Botswana, Namibia, Sydafrika (samtliga genom ambassaden i Pretoria, samtliga utfasade under 2014)

Asien: Kina, Indonesien, Indien (samtliga utfasade)

Mellanöstern: Irak⁷²

⁷¹ På grund av ebola-epidemin beslutade UD att införa minimibemanning på ambassaden med ambassador, administrativ chef och biståndsråd som varade året ut. Detta hade tillfällig inverkan på insatshanteringen och delegeringen av biståndsmiddel (Liberia resultatstrategi rapport 2014, s.4)

⁷² UM Bagdad har partiell delegering i form av uppdrag för genomförandet av årsplanen för Irakstrategin. Utvecklingssamarbetet är under utfasning. Beslut fattas i Stockholm och

Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet: Albanien, Bosnien-Hercegovina, Georgien, Kosovo, Moldavien, Serbien, Ukraina

Ingen delegering 2014:

Afrika: Sudan, Sydsudan

Asien: Afghanistan (på Sida baserad biståndschef),

Mellanöstern: MENA, Syrien⁷³

Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet: Vitryssland, Makedonien, Turkiet

huvudansvar för handläggningen är också i Stockholm. På UM sker dialog, bidrag till beredningar och uppföljning kring insatser. (Plan för utfasning av utvecklingssamarbete med Irak 2014-2015, juni 2014)

⁷³ Ingen utsänd personal. Under 2014 avser stödet enbart humanitärt bistånd från Sidas humanitära strategi. En regional strategi för Syrenkrisen antogs i december 2015.

Beslut om svenska biståndsmedel i tre länder

En stor del av de svenska biståndsmedlen har sin slutanvändning i enskilda samarbetsländer.⁷⁴ I det följande görs en genomgång av om vem som beslutar om medelsanvändningen av de bilaterala medel under anslag 1.1 som disponeras av Sida och andra myndigheter.⁷⁵ Frågor som behandlas är: Hur stor del av medlen har chefen för UM beslutsrätt över? Hur mycket beslutas av ansvariga chefer för Sidas tematiska strategier, för civila samhällsorganisationer och för det humanitära biståndet? Hur mycket beslutas och genomförs av andra svenska myndigheter i landet?

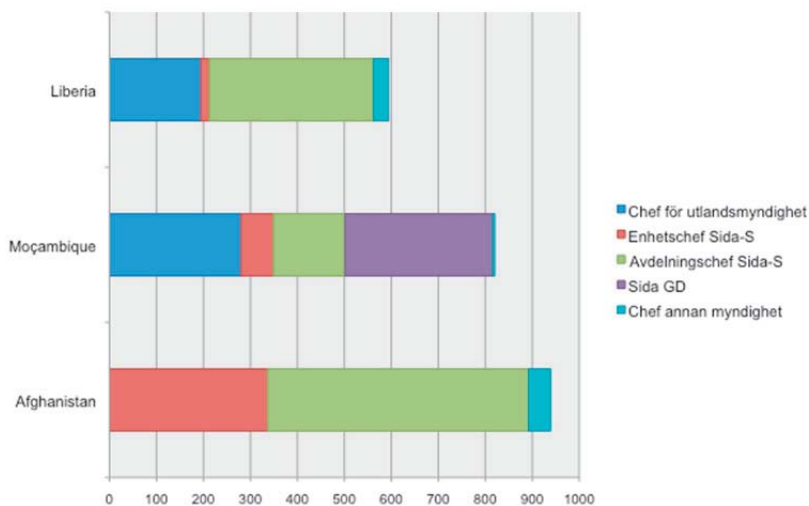
Genomgången består av tre landexempel: *Afghanistan*, som är ett konfliktland med stort utvecklingssamarbete och ingen delegering till UM; *Moçambique*, ett långsiktigt samarbetsland med full delegering till UM; *Liberia*, ett långsiktigt samarbetsland där UM är fullt delegerad men där en stor humanitär katastrof inträffar under det studerade året och beslutsrätten tillfälligt återförs till Stockholm.

Figur 5 och 6 visar hur mycket av biståndsmedlen i de tre länderna som beslutas av chefen på UM, Sida och andra myndigheter. Som framgår av figur 6 ligger de allra flesta besluten (räknat på antal beslut) hos enhetschefer och chefer för UM.

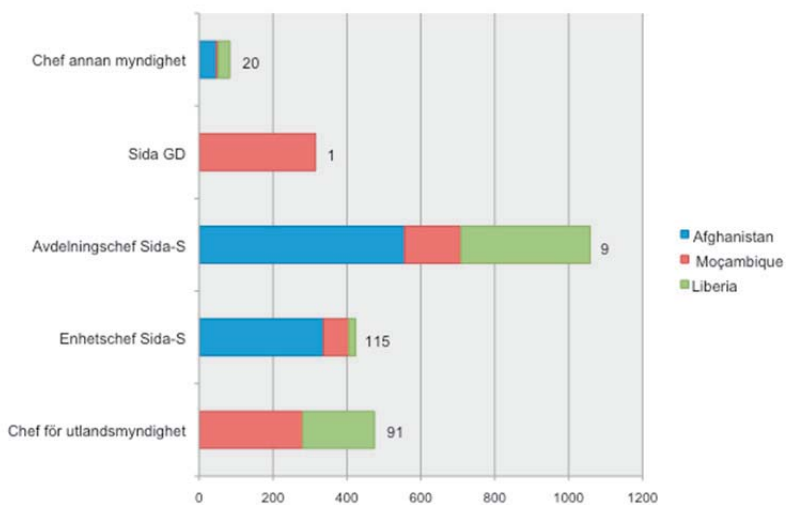
⁷⁴ Det är inte heller så att alla medel som redovisas här bokstavligen används i respektive land. För ett resonemang om användande av biståndsmedel och en översikt av det bistånd som används i Sverige, se EBA (2014).

⁷⁵ En uppskattning av svenska biståndsmedels användning i enskilda länder genom multilateraler skulle kräva ett antagande om proportionella svenska andelar. Användningen ligger också under respektive organisations beslut. Dessa medel ingår därför inte i vad som skrivs nedan.

Figur 5. Vem beslutar om biståndet, per land 2014 (miljoner kronor)



Figur 6. Volym och antal beslut på beslutsfattande nivå och myndighet 2014 (miljoner kronor)

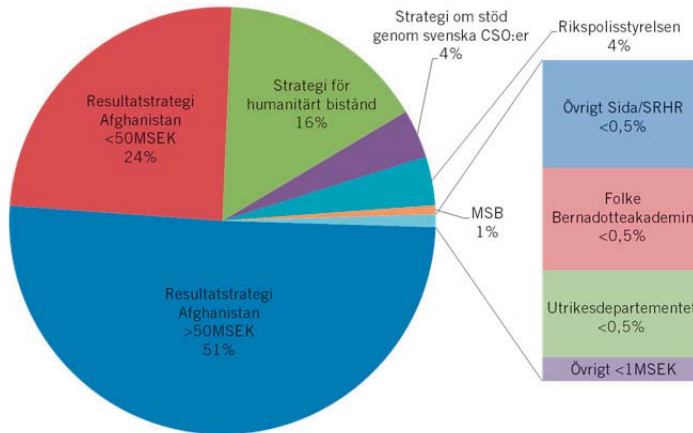


Afghanistan

På grund av säkerhetsläget i landet är biståndschefen för landet placerad på Sida på avdelningen för Asien, Nordafrika och Humanitärt bistånd. En särskild enhet på avdelningen arbetar med Afghanistan och enhetschefen är också biståndschef. En samordnare finns placerad i Kabul. I enlighet med Sidas arbetsordning ligger beslutsrätten för insatser under 50 miljoner kronor hos enhetschefen och för medel över 50 miljoner kronor hos avdelningschefen.

Figur 7 visar utbetalningarna som gjordes inom ramen för utvecklingssamarbetet med Afghanistan under 2014 samt vilken myndighet som ansvarar för insatserna. För Sidas insatser anges även den strategi som styr medlen. Sida i Stockholm ansvarar för medlen under strategin för humanitärt bistånd, strategin om stöd genom svenska civila samhällsorganisationer, samt resultatstrategin för särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering.⁷⁶

Figur 7. Svenskt utvecklingssamarbete med Afghanistan 2014



Av det totala biståndet till Afghanistan på cirka 940 miljoner kronor för 2014 kom 95 % från Sida, (75 % genom resultatstrategin för landet) och 5 % från andra myndigheter och departement inom Regeringskansliet. Av detta totala bistånd hade enhetschefen för

⁷⁶ Se figur A1 för en översikt av Sidas strategier och avdelningarna som de tillhör.

Afghanistan beslutsrätt för cirka 24 % (230 miljoner kronor i resultatstrategin, 25 beslut) och avdelningschefen på Sida beslutade över övriga 476 miljoner kr i resultatstrategin (51 % av det totala biståndet, 5 beslut).

Enheten för humanitärt bistånd på Sida ansvarar för genomförandet av *Sveriges bilaterala humanitära stöd* för Afghanistan (ett stöd som till största del är multi-bi). På utlandsmyndigheten finns personal med ansvar för humanitära frågor. Insatser inom den humanitära strategin delegeras inte till utlandsmyndigheter, däremot delegeras ansvar för bevakning av den humanitära situationen i landet och ansvar för dialogen med landets myndigheter och/eller organisationer på plats. I enlighet med Sidas interna arbetsfördelning för bedömning, uppföljning och dialog för det humanitära biståndet (Sida, 2014a) förväntas samordnaren i Kabul ta huvudansvaret för den humanitära dialogen med landets myndigheter och andra samarbetspartners i nära samarbete med enhetschefen för humanitära biståndet på Sida.

Afghanistan är ett av de 19 krisdrabbade områden som identifierats i Sidas behovsbaserade allokeringmodell för humanitära insatser och erhåller ett omfattande humanitärt bistånd.⁷⁷ Som framgår av figur 7 uppgick stödet som finansierades genom Sidas strategi för humanitärt samarbete till cirka 16 % (148,5 miljoner kronor, 11 beslut) av det totala biståndet till Afghanistan. Med stöd i strategin finns ramavtal med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Action Contre la Faim, Rädda Barnen, NRC samt avtal med FN och Röda Korset för humanitära insatser i landet. Utöver detta bidrar Sverige med kapacitetsutvecklingsinsatser inom det humanitära området som beslutas, genomförs och finansieras direkt genom MSB. Dessa belastar inte Sidas anslag eller organisation.

Stöd genom civila samhällsorganisationer (CSO:er) kan förmedlas genom tre huvudsakliga kanaler: (i) Genom strategin om stöd genom svenska civila samhällsorganisationer 2010-2016 som hanteras av enheten för civila samhället på Sida; (ii) Genom strategin för Sidas humanitära bistånd som hanteras av den humanitära enheten på Sida;

⁷⁷ Sida har utvecklat en allokeringmodell som hjälper enheten att besluta vilka humanitära kriser, antingen naturkatastrofer eller konfliktrelaterade, som ska prioriteras för det svenska stödet under året. Allokeringmodellen baserar sig på ett antal bedömningskriterier som är vanligt förekommande i bedömningen av humanitära insatser. Syftet med allokeringmodellen är att stödja en opartisk beslutsprocess som är fredsfrån eventuella politiska eller mediala påtryckningar (intervju, Sida, 2015-09-09).

(iii) Genom resultatstrategierna som hanteras av UM eller Sida (beroende på delegeringsnivå).

Under 2014 genomfördes insatser för totalt sett 301 miljoner kr genom CSO:er i Afghanistan, vilket utgjorde 32 % av det totala svenska biståndet till landet. Av dessa avtalades och finansierades 267 miljoner kr genom resultatstrategin (cirka 73 % av det totala CSO-stödet); 35 miljoner kr (9 %) genom ramavtalen med svenska CSO:er⁷⁸ och 66,4 miljoner kronor (18 %) genom strategin för humanitärt samarbete.

Andra svenska myndigheter och institutioner med freds- och konfliktförebyggande verksamhet i Afghanistan som finansieras från biståndsanslaget är Rikspolistyrelsen, Folke Bernadotteakademien, MSB och Utrikesdepartementet. Utöver detta bidrar Svenska Institutet och Svenska forskningsrådet med stipendier och utbyten för högre universitetsstudier. Dessa medel styrs av regeringens regleringsbrev till respektive myndighet och genomförs av myndigheterna själva. Den interna beslutsrätten för dessa medel styrs av myndigheternas arbetsordning där besluts-, dispositions- och attesträtter finns angivna.

I slutet av år 2014 hade Sida totalt utestående åtaganden på drygt 340 miljoner kronor att infrias mellan 2015 och 2017, främst åttaganden som syftar till att genomföra resultatstrategin för Afghanistan 2014-2019 (knappt 300 miljoner kronor). Uppbundna medel i fleråriga avtal inom strategin för humanitärt bistånd uppgick till 25 miljoner kronor, och inom CSO-strategin till 17 miljoner kronor.

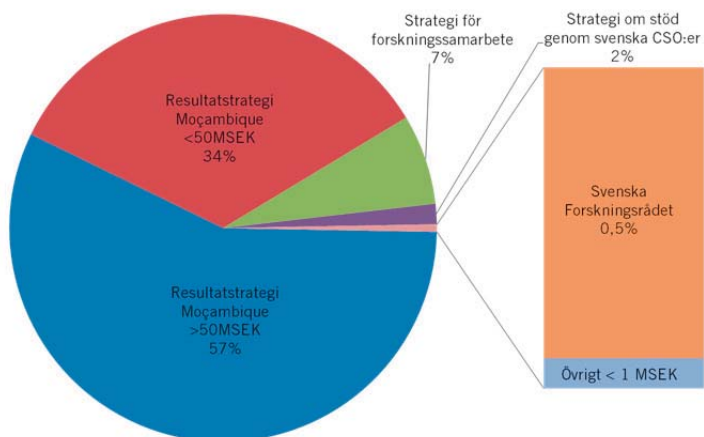
Moçambique

Utvecklingssamarbetet med Moçambique är etablerat och långsiktigt och UM har full delegering sedan 1999. Ambassadören har delegerat beslutsrätten för biståndet vidare till biståndschefen, vilket framgår av den interna arbetsordningen. Figur 8 visar utbetalningarna som gjordes inom ramen för utvecklingssamarbetet med Moçambique under 2014 samt fördelningen mellan de myndigheter som ansvarar för insatserna. För Sidas insatser anges även de strategier inom vilka

⁷⁸ De gällande ramavtalen under CSO-strategin för samarbetet i Afghanistan är med Rädda Barnen, Svenska Missionrådet, Forum Syd, och Svenska Afghanistankommittén.

insatserna finansieras. Sida i Stockholm ansvarar för medlen under strategin om stöd genom Svenska civila samhällsorganisationer, strategin för forskningssamarbete samt resultatstrategin för särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering. Av det totala biståndet till landet finansierades cirka 99 % av Sida (91 % styrs av landstrategin). Andra myndigheter inkluderar Svenska Forskningsrådet och Svenska Institutet.

Figur 8. Svenskt utvecklingsamarbete med Moçambique 2014



Det totala bilaterala biståndet till Mocambique uppgick år 2014 till cirka 820 miljoner kronor. Resultatstrategin vid årets början omfattade 650 miljoner kronor. Under året tilldelade chefen för Afrikaavdelningen ytterligare medel till utlandsmyndigheten och det totala beloppet uppgick till 747 miljoner kronor. Det generella budgetstödet (315 miljoner kronor) utgjorde den största utgiftsposten. Beslut om dessa medel fattades av Sidas generaldirektör i enlighet med Sidas arbetsordning. Attesträtten för budgetstödet ligger hos avdelningschefen för Afrikaavdelningen. För forskningssamarbetet var 60 miljoner kronor budgeterade och 56 miljoner utbetalades. Den formella beslutsrätten för dessa medel låg dock kvar på Sida, på enheten för forskningssamarbete. Av det totala utvecklingsamarbetet med Mocambique hade chefen för UM den

formella beslutsrätten för ungefär 277 miljoner kronor eller cirka 34 % (63 utbetalningsbeslut).⁷⁹

Samarbetet med civila samhällsorganisationer i Mocambique är omfattande. Under 2014 genomfördes insatser för totalt sett 194,4 miljoner kr genom CSO:er i Moçambique, varav 181,7 miljoner kr genomfördes som ett led i resultatstrategin för landet. UM har ansvar för beslut och medel för dessa insatser. Utöver detta tilldelades 12,7 miljoner kr genom ramavtalen med svenska CSO:er som styrs av Sidas strategi om stöd genom svenska CSO:er. De gällande ramavtalen är med Diakonia, Afrikagrupperna, Forum Syd, och We Effect. Ansvaret för dessa ramavtal ligger hos enheten för civila samhället på Sida och delegeras alltså inte till UM.

I slutet av år 2014 hade Sida totalt utestående åtaganden på drygt 1,1 miljarder kronor att infrias mellan 2015 och 2018, främst finansierade genom resultatstrategin för Mocambique (995 miljoner kronor). Uppbundna medel inom forskningsstrategin uppgick till 57 miljoner kronor, och inom CSO-strategin till 15 miljoner kronor. I totalbeloppet ingår också två garantiarrangemang på tillsammans 71 miljoner kronor. Det subventionerade beloppet uppgick till knappt 2 miljoner kronor.

Liberia

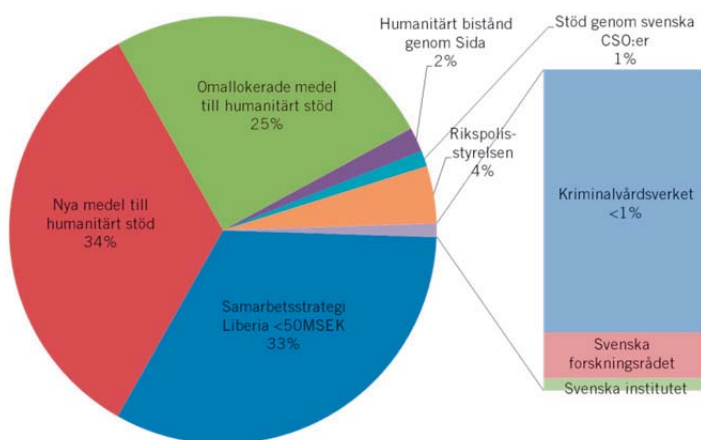
Utlandsmyndigheten i Liberia är fullt delegerad. Ambassadören har delegerat beslutsrätten för biståndet vidare till biståndschefen, vilket framgår av den interna arbetsordningen. Under 2014 påverkades personalsituationen på ambassaden av ebola-epidemin då UD införde minimibemanning på kontoret. All personal förutom ambassadör, administrativ chef och biståndsråd evakuerades. På grund av den minskade bemanningen och att en större del av medlen för det långsiktiga utvecklingssamarbetet gick till det humanitära arbetet återtog delar av beslutsrätten för biståndsmedlen av Sida under året.

Figur 9 visar utbetalningarna som gjordes inom ramen för utvecklingssamarbetet med Liberia under 2014 samt fördelningen

⁷⁹ I Sida (2014b) rapporteras att en svårighet för UM under 2014 var avsaknaden av en ny landstrategi vilket gjorde att man inte kunde ingå mer omfattande och långsiktiga avtal. Detta fick till följd att flera avtal, bland annat decentraliseringsinsatser och avtal med civila samhället fick kortas och att en stor energiinsats försenades.

mellan de myndigheter som ansvarar för insatserna. Av det totala biståndet till landet, knappt 600 miljoner kronor, kom cirka 94 % från Sida (33 % styrs av samarbetsstrategin, 27 beslut) och 6 % från andra myndigheter, däribland Svenska Institutet (stipendier), Svenska forskningsrådet (genom Nordiska Afrika Institutet för genomförandet av en studie), och Kriminalvårdsverket och Polismyndigheten som sekonderade personal och genomförde kapacitetsstärkande insatser för FN:s styrka i Liberia (UNMIL).

Figur 9. Svenskt utvecklingssamarbete med Liberia 2014



De delegerade medlen i samarbetsstrategin vid årets början var 300 miljoner kronor vilket ökades under året till 330 miljoner kronor. Samtliga medel kunde utbetalas under året, men av detta var det endast cirka 160 miljoner kronor som gick till det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Resterande belopp omdirigerades till humanitära insatser mot ebola-epidemin. Utöver detta belopp omfördelades ytterligare medel till Liberia (dels från en omallokering inom Afrikanslaget, dels från andra genom en ändring i regleringsbrevet till Sida).

De omallokerade medlen gick bland annat till UNICEF, WHO och UNHAS (omfördelat från samarbetsstrategin, omkring 150 miljoner kronor); United Nations Mission for Ebola Emergency Response Fund (UNMEER, 100 miljoner kronor); Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (för att finansiera deltagandet av

svenska hälsovårdsarbetare och logistiker, 100 miljoner kronor samt för stöd till WHO:s fältsjukhus, 25 miljoner kronor).

I slutet av år 2014 hade Sida totalt utestående åtaganden på knappt 243 miljoner kronor att infrias mellan 2015 och 2018, främst genom strategin för landet (323 miljoner kronor). Uppbundna medel inom CSO-strategin uppgick till 14 miljoner kronor och inom strategin för humanitärt bistånd till drygt 5 miljoner kronor.

Samlade reflektioner

Denna rapport har som syfte att kartlägga den finansiella styrningen av biståndet från Riksdagens anvisning av medel till insatsnivå (i de fall beslutet på insatsnivå tas av en statlig aktör). Till skillnad från en granskning innehåller rapporten inga direkta rekommendationer. Kartläggningen har dock resulterat i ett antal reflektioner som leder till frågeställningar bortom vad som kan besvaras i denna rapport och som skulle kunna utgöra utgångspunkter i uppföljande studier.

Biståndet särskiljer sig från övriga politikområden genom det så kallade *enprocentsmålet*, riksdagens volymmål om att en procent av bruttonationalinkomsten ska avsättas till internationellt bistånd. Den totala mängd medel som allokeras för verksamhet som benämns bistånd ges alltså av prognosen för bruttonationalinkomsten och därmed betraktas dessa medel som på förhand givna i budgetprocessen jämfört med andra politikområden. Hur påverkar enprocentsmålet i praktiken den finansiella styrningen, hur skiljer styrningen sig åt jämfört med andra politikområden, och vilka effekter kan det ha för effektiviteten i verksamheten?

Riksdagen beslutar årligen om den s.k. biståndsramen (som följer av volymmålet) och storleken på biståndsbudgeten. Därigenom beslutar riksdagen även om ett utrymme för *avräkningar* för biståndsverksamhet inom andra utgiftsområden. Detta utrymme har växt över tid och är nu betydande. Det betyder att en allt större andel av svenskt bistånd bedrivs inom ramen för andra utgiftsområden än UO7, Internationellt bistånd. Den största posten i avräkningarna har på senare år varit vissa kostnader för mottagande av asylsökande till Sverige. Denna post varierar inte bara kraftigt mellan budgetpropositioner (med en möjlighet för Sida och Regeringskansliet att i den årliga verksamhetsplaneringen ta hänsyn till ändrad finansiering) utan även inom år i vår- och höständringsbudgetarna (med risk för mer oplanerade neddragningar av vissa bidrag). I vårändringsbudgeten för år 2016 föreslås en minskning av anslag 1:1 *Biståndsverksamhet* med drygt 4,1 miljarder kronor (över 13 procent av anslaget). Denna indragning var dock politiskt signalerad genom regeringsöverenskommelsen i november 2015 om att dessa avräkningar år 2016 inte ska kunna uppgå till mer än 30 procent av biståndsramen (de uppgår med ändringsbudgetens förslag till 28 procent). Av de 18 anslagposter i anslaget som ligger på Sida innehåller de finansiella villkoren i regleringsbrevet för 2016 för 16 av

dessa anslagsposter villkoret att ”[a]v tilldelade medel får [...] kronor användas först efter beslut av regeringen”. Summan av dessa villkor uppgår till 4,34 miljarder kronor vilket både signalerar en minskning i anslaget och en spridning av denna minskning på närapå samtliga verksamheter. Beslut om vårändringsbudgeten planeras den 21 juni 2016. Vilken betydelse har sådana förändringar inom budgetår för möjligheten att bedriva ett långsiktigt utvecklingssamarbete?

Bemyndiganderamen för biståndsbudgeten, de medel som möjliggör fleråriga finansiella åtaganden, förefaller öka trendmässigt. Det noteras också att Sida förordar en anslagsgemensam bemyndiganderam istället för dagens bemyndiganden per anslagspost. En sådan ändring skulle öka Sidas möjligheter till anpassning till oförutsedda händelser i omvärlden men kan samtidigt eventuellt inverka på regeringens möjlighet att styra biståndet. Hur väl samspelar dagens bemyndiganden med de strategier som styr biståndsverksamheten?

Utlandsmyndighetens (UM) roll i det svenska biståndet varierar mellan länder, beroende på förutsättningarna för delegering. För många av de länder som Sverige har ett bilateralt utvecklingssamarbete med, delegeras besluten om insatser understigande 50 miljoner kr till UM. Hur påverkar denna delegering biståndet? Vilket inflytande har Sida över genomförandet. Är en ökad delegering eftersträvsvärd eller ej? Styr dagens delegering av kontext eller av storleken på förvaltningsanslaget?

Delegeringen till UM innebär att chefen för utlandsmyndigheten blir ansvarig för genomförandet av biståndet i landet. Chefen har en rätt, men inte en skyldighet, att delegera vidare ansvaret till den av Sida anställde biståndschefen på myndigheten. Utifrån en ren dokumentläsning framstår det som potentiellt problematiskt att en stor del av biståndet (till länder som Sverige har ett bilateralt utvecklingssamarbete med) delegeras från Sida till personer anställda av RK/UD. Finns risk för en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan styrning och uppföljning av biståndet (UD:s ansvar) och dess genomförande (Sidas ansvar)? Av de samtal som förts under arbetet med denna kartläggning verkar denna ordning i praktiken inte upplevas som problematisk, sannolikt för att delegering inom utlandsmyndigheter till biståndschefen sker och att utlands-

myndigheterna är fristående myndigheter⁸⁰ till vilka Sida har instruktionsrätt. Det finns inte heller några uppenbara bättre alternativa ordningar. I SOU 2010:32 föreslås att ambassadernas myndighetsstatus ska avskaffas för att istället fullt ut bli en del av Regeringskansliet. Detta skulle innebära att Sida istället skulle behöva få instruktionsrätt gentemot enheter i Regeringskansliet, vilket snarare skulle minska tydligheten i uppdelningen mellan styrning och genomförande.

Sidas instruktionsrätt till utlandsmyndigheterna regleras i Förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (3 kap. 8 §). Ett intryck från samtal är att man från Sidas håll uppfattar det som problematiskt att instruktionsrätten enbart gäller utlandsmyndigheter i de länder i vilka Sverige har en strategi för utvecklingssamarbetet med landet. Detta skapar svårigheter t.ex. när arbetet med regionala strategier även inkluderar andra länder. Hur påverkar denna begränsning Sidas möjligheter till effektivt genomförande av biståndet? Hur skulle en utvidgad instruktionsrätt påverka regeringens möjlighet att styra biståndet?

Även inom Sida sker en långtgående delegering av beslutsrättigheter. Kartläggningen visar att den stora majoriteten av de beslut om svenska biståndsmedel (vad gäller både antal och volym) som fattas på Sida tas på enhetschefsnivå. Vad innebär detta för samordningen av det svenska biståndet?

De tre fallstudierna i rapporten illustrerar att *många olika svenska aktörer* kan vara verksamma i ett och samma partnerland. Multilaterala organisationer (via Sveriges kärnstöd eller Sidas multi-bistöd); Sidas stöd genom olika strategier – för civilsamhällesorganisationer (i sina egna prioriterade verksamheter eller som genomförare av från Sida beställda insatser), forskningssamarbete, mänskliga rättigheter och demokratisering, regioner och enskilda länder – och stöd genom andra svenska myndigheter är exempel på vägar för svenskt bistånd att ”bli till”. Intrycket är att svenska aktörer (svenska statliga utförarmyndigheter, Sida, och civilsamhällesorganisationer, men även utlandsmyndigheter) inte alltid känner till andra svenska aktörers verksamhet i ett enskilt land.⁸¹ Ur både ett informations- och

⁸⁰ I SOU 2010:32 (kapitel 2.1) ställs dock frågan ”Utlandsmyndigheter – är de myndigheter?” med svaret ”både och”.

⁸¹ Sida (2015) pekar på de nackdelar som finns med att finansiera bilaterala insatser genom tematiska strategier, i synnerhet i länder där Sida inte har någon bilateral närvaro.

koordineringsperspektiv framstår det som viktigt att det finns en nära dialog mellan de olika aktörer som beslutar om svenska biståndsmedels användning i ett enskilt partnerland och att arbetet i fält samordnas i så stor utsträckning som möjligt. Hur sker samverkan inom Sida och mellan Sida och andra myndigheter och organisationer?

I rapporten beskrivs hur *Sida ansvarar för utbetalning av de multilaterala bidrag* som beslutas av regeringen eller Regeringskansliet. Detta kan skapa en otydlighet i mottagarledet om vem som egentligen är den svenska motparten, Sida eller den svenska regeringen. Denna otydlighet har åtminstone två möjliga effekter. När Sida beslutar om insatser (multi-bi) i form av finansiering till organisationer till vilka även regeringen beslutar om kärnstöd kan Sida uppfattas som en större aktör än man egentligen är. Så länge som Sida arbetar i enlighet med regeringens prioriteringar torde en sådan "extern effekt" främst vara positiv vad gäller möjligheterna att få genomslag för svenska prioriteringar i utvecklingssamarbetet. En möjlig negativ effekt, i de fall där Sidas multi-bistöd är av större och mer strategisk art och inte är samordnat i tillräcklig utsträckning med regeringskansliet, riskerar det underminera det påverkansarbete som bedrivs av regeringens utsedda representanter i multilaterala organisationers styrelser. Denna effekt är kanske mindre sannolik.

En möjlig uppföljande studie, som skulle kunna heta "Vem beslutar om det svenska biståndet, *egentligen?*", skulle kunna samla synpunkter, erfarenheter och upplevda reformbehov hos beslutsfattare med ambitionen att granska effektiviteten i den finansiella styrningen av biståndet.

Referenser

- Anslagsförordning (2011:223)
- Budgetlagen, 1996:1059 & 2011:203
- DAC (2002). History of the 0.7% ODA target, *DAC journal*, 2002, Vol 3 No 4, pages III-9 –III-11.
- EBA (2014), Svenskt statligt internationellt bistånd i Sverige: En översikt. Rapport 2014:5. Expertgruppen för biståndsanalys.
- ESV (2011), *ESV:s ordbok (2011) om ekonomisk styrning i staten*. Rapport 2011:9, Ekonomistyrningsverket
- ESV, 2015:49, *Tidsserier, statens budget, m.m. 2014*, 2015-06-12
- Finansdepartementet (2006), Cirkulär nr Fi2006:1
- Fi BA, Finansdepartementet Budgetavdelningen, *Regleringsbrev och andra styrdokument, En handledning för regeringskansliet*
- FN (1970). *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, UN General Assembly Resolution 2626 (XXV), 24 October 1970.
- Förordning med instruktion för Regeringskansliet, 1996:1515
- Förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen, 2014:115
- Förordningen med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sidas instruktion), 2010:1080
- Förordningen om intern styrning och kontroll, 2007:603
- Förordningen om redovisning och budgetunderlag, 2000:605
- Förordningen om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete, 2009:320
- Förordningen om utlåning och garantier, 2011:211
- Förordningen om mottagande av asylsökande, 1994:361
- Förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande, 1990:927
- Förvaltningslagen, 1986:223
- Landin, Staffan (2013). *Kostnader för flyktingmottagande i Bistånds-budgeten. En sammanställning av siffrorna kring avräkningarna från det svenska biståndet till flyktingmottagande*. Diakonia, juni 2013.

- Myndighetsförordningen, 2007:515
- Proposition 2013/14:173, *Regeringens proposition om en utvecklad budgetprocess*
- Proposition 2013/14:1, *Regeringens budgetproposition 2014 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*
- Proposition 2014/15:1, *Regeringens budgetproposition 2015 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*
- Proposition 2015/16:1, *Regeringens budgetproposition 2016 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*
- Proposition 2015/16:47, *Extra ändringsbudget för 2015*
- Regeringsformen, 1974:152
- Riksdagsordningen, 2014:801
- RiR 2004:10, *Bistånd via ambassader*
- RiR 2006:32, *Bidrag som regeringen och regeringskansliet fördelar*
- RiR 2008:17 *Regeringens hantering av tilläggsbudgeten*
- RiR 2014:24 *Stöd genom internationella organisationer*
- RK (2009) *Regeringskansliets arbetsordning för Utrikesdepartementet (UF2009:5)*
- Sida (2014a), *Arbetsfördelningen för bedömning, uppföljning och dialog i Sidas humanitära stöd. Interna riktlinjer, 2014-01-01*
- Sida (2011), *Budgetunderlag för åren 2012-2014,*
- Sida (2012), *Budgetunderlag för åren 2013-2015,*
- Sida (2013), *Budgetunderlag för åren 2014-2016,*
- Sida (2014), *Budgetunderlag för åren 2015-2017*
- Sida (2014), *Liberia resultatstrategi rapport 2014*
- Sida (2014), *Plan för utfasning av utvecklingssamarbete med Irak 2014-2015, juni 2014*
- Sida (2014b), *Strategirapport för samarbetsstrategin med Mocambique, 2014*
- Sida (2014), *Strategirapport för samarbetsstrategin med Afghanistan, 2014*

- Sida (2014), *Verksamhetsplanerings-direktiv till avdelningar 2014*
- Sida (2014), *Arbetsordning för Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete, 2014*
- Sida, *Årsredovisning 2014*
- Sida, *Årsredovisning 2015*
- Sida (2015), *Mervärde av insatser genom olika typer av strategier*, Skrivelse 2015-12-21, Ärendenummer: 15/001462.
- Skrivelse 2014/15:101, *Regeringens årsredovisning för staten 2014*
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2008:118. *Styra och ställa – förslag till en effektivare stats-förvaltning.*
- SOU 2011:21 *Utrikesförvaltning i världsklass.*
- Statskontoret 2005:31, *Sveriges internationella utvecklingssamarbete: Styrning, ansvar och inriktning*, Diariennr. 2005/115-5
- Statskontoret 2011:25, *Styrning av svensk biståndspolitik: En utvärdering*, Diariennr. 2011/84-5
- Statskontoret 2016:7, *Biståndets samverkan med näringslivet: En analys av rollfördelningen mellan Sida & Swedfund*, Diariennr. 2015/163-5
- UF (2016), *Föreskrifter för utrikesförvaltningen. Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Utrikesdepartementet*, UF 2016:1, beslutade den 8 april 2016.
- UD (2012), *Reviderad metod för att beräkna förvaltningskostnaderna för utrikesförvaltningens internationella utvecklingsarbete*. Promemoria 2012-06-07.
- UD (2007), *Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete*, 07/05
- UD (1998), *Gula boken*, Ds-1998-39
- UD PLAN (2014), *Samspelet mellan Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete och utlandsmyndigheter som har utvecklingssamarbete*. Underbilaga till protokoll 2014-12-03, UF2014/76820/UD/PLAN
- UD USTYR (2013a) *Riktlinjer för resultatstrategier inom Sveriges internationella bistånd*. Bilaga till regeringsbeslut 2013-07-11, UF2013/41712/UD/USTYR

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

UD USTYR (2013), *Sammanställning av utgifter på andra utgiftsområden än utgiftsområde 7 som ingår i den svenska biståndsramen, s.k. avräkningar*, UD USTYR Arbetspapper, 2013-10-30

UD/Sida (2014) *Förvaltningsöverenskommelse mellan Regeringskansliet/Utrikesdepartementet och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete avseende administrativt samråd och kostnadsdelning vid utlandsmyndigheterna*, Reviderad 2013-06-01

UD/Sida (2014), *Sveriges humanitära bistånd 2014*

UU (2013/14). Utrikesutskottets betänkande 2013/14:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

UU (2014/15). Utrikesutskottets betänkande 2014/15:UU2, Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Årsredovisning för staten 2014, 2014/15:101

Årsredovisning för staten 2015, 2015/16:101

Intervjuer och kontaktpersoner

Catharina Cappelin, Kansliråd, Chef budgetgruppen, Enheten för styrning av utvecklingssamarbetet, Utrikesdepartementet (email korrespondens)

Anne Johansson, Kansliråd, Enheten för styrning av utvecklingssamarbetet, Utrikesdepartementet. 3 september 2015

Yosef Belachew, Kansliråd, Enheten för styrning av utvecklingssamarbetet, Utrikesdepartementet. 3 september 2015

Per Trulsson, Kansliråd, Enheten för multilaterala utvecklingssamarbetet, Utrikesdepartementet. 3 september 2015

Torbjörn Pettersson, Avdelningschef, Avdelningen för Afrika, Sida. 25 september 2015

Madeleine Hägg-Liljeström, Enhetschef, Enheten för planering, uppföljning och utvärdering (PME), Sida. 11 september 2015

Malin Perhult, Enhetschef, Enheten för analys och verksamhetsstyrning (ANALYS), Sida. 16 september 2015

Franck Rasmussen, Metod-/Ämnesföreträdare, EKOADM/Analys, Sida (email och telefonkorrespondens)

Peter Lundberg, Enhetschef, Enheten för humanitärt bistånd, Sida. 9 september 2015

Susanne Mikhail, Senior Programme Manager and Advisor, Unit for Humanitarian Assistance, Sida. 16 september 2015

Tabellbilaga

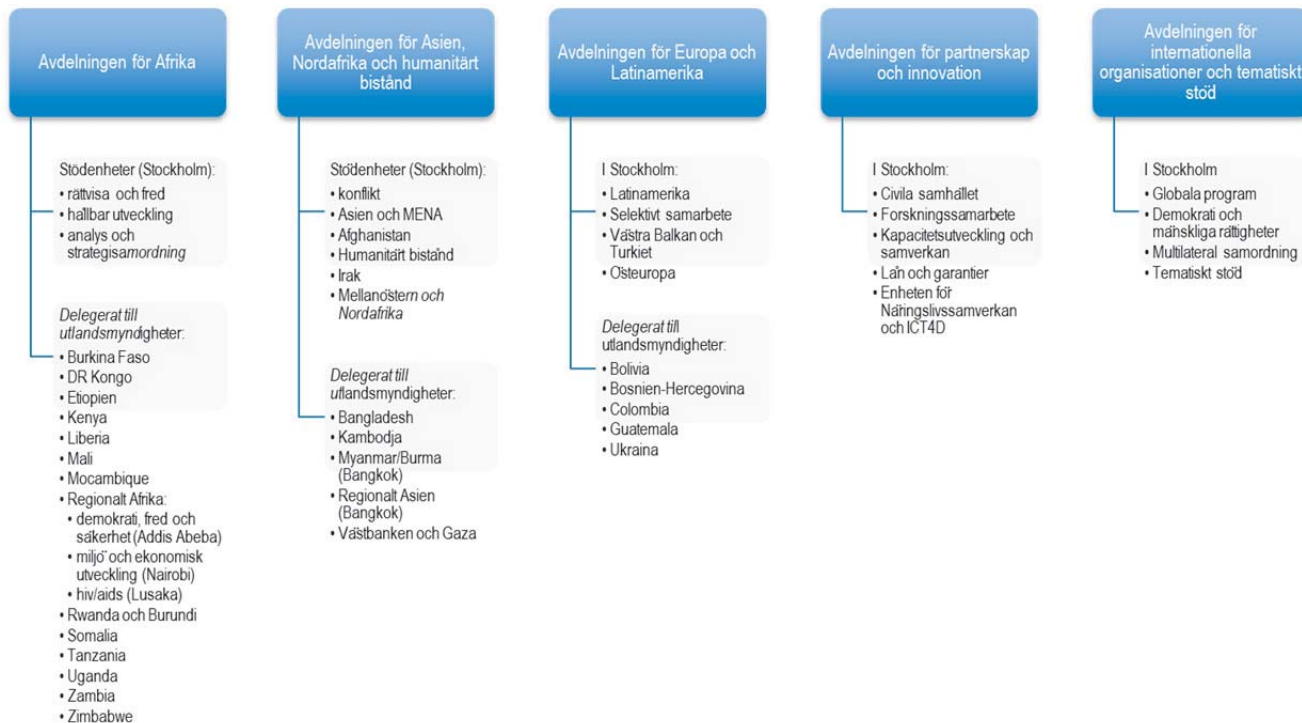
Tabell A1. Regelbrevförändringar, belopp och antal per myndighet, 2014

Anslag 1.1	Initialt	Slutgiltigt	Finansiella ändringar	Operativa ändringar
Disponeras av Sida	29 812 553	28 899 163	2	4
ap.1 Humanitära insatser	2 880 000	3 027 500		
ap.2 Info- och kom.verksamhet	94 300	91 471		
ap.5 Stöd gm svenska CSO	1 700 000	1 672 128		
ap.6 Asien	1 480 000	1 480 000		
ap.7 Latinamerika	510 000	510 000		
ap.9 Afrika	5 350 000	5 048 579		
ap.17 Mellanöstern och Nordafrika	845 000	835 000		
ap.23 Ref.samarb. med Östeuropa, ...	1 158 000	1 116 760		
ap.13 Särsk. insatser för MR och dem.	956 000	909 603		
ap.14 Glob. insatser, miljö- och klimat	734 000	729 500		
ap.15 Glob. insatser, soc. hållb. utv.	1 301 000	1 287 000		
ap.16 Glob. insatser, ek. hållb. Utv.	700 000	684 724		
ap.26 Glob. insatser, mänsklig säkerh.	200 000	200 000		
ap.28 Kapacitetsutv. och utbyten	473 000	473 000		
ap.32 Forskningsamarbete	835 879	835 879		
ap.30 Multilat. utv.banker, fonder...	3 815 354	3 824 354		
ap.31 Multilat. och internat. org...	6 473 341	5 929 386		
ap.33 Strategiskt inriktade bidrag	306 679	244 279		
ap.1 Sida (förvaltning)	985 189	977 379		
Disponeras av RK/UD	55 300	44800	1	1
ap.29 Globalt utvecklingssamarbete	55 300	44800		
ap.29.2 Konferenser, utredningar ...	25 000	16400		
ap.29.3 Svenska Institutet i Alexandria	13 900	13900		
ap.29.4 Konf., delt. i styrelser (Miljödep.)	500	600		
ap.29.5 Konf., (Justitiedep.)	8 900	6900		
ap.29.6 Generalkonsulatet i Istanbul	7 000	7000		
Disponeras av Rikspolisstyrelsen	190000	173200	2	2
ap.12 Internationell civil krishantering	190000	173200		
Disponeras av Strålsäkerhetsmyndigh.	13 000	13 000		
ap.22 Kärntekn., Östeuropa	13 000	13 000		
Disponeras av Vetenskapsrådet	170 000	170 000		
ap.40 Utvecklingsforskning	170 000	170 000		
Disponeras av Riksgäldskontoret	5 539	5 539		
ap.3 Garantiavgifter	5 539	5 539		
Disponeras av MSB	41000	35200	1	
ap.41 Internationell civil krishantering	41000	35200		
Disponeras av Domstolsverket	4000	1900	1	
ap.43 Internationell civil krishantering	4000	1900		
Disponeras av Åklagarmyndigheten	4000	2000	1	
ap.44 Internationell civil krishantering	4000	2000		

Disponeras av Kriminalvården	29000	24600	1	
ap.20 Internationell civil krishantering	29 000	24600		
Disponeras av Kammarkollegiet	34000	34000	0	0
ap.18 Swedpartnership: Stöd	30000	30000		
ap.19 Swedpartnership: Admin.	4000	4000		
Disponeras av FBA	80720	80720	0	3
ap.4 Biståndsverksamhet	9700	9700		
ap.42 Internationell civil krishantering	71020	71020		
Disponeras av Nordiska Afrikainstitutet	28319	28319	0	0
ap.8 Verksamhetsbidrag	14000	14000		
ap.1 Nordiska Afrikainstitutet	14319	14319		
Disponeras av Svenska institutet	225350	225350	0	0
ap.11 Utbyte, samarbete ODA-länder	198000	198000		
ap.11.1 Gäststipendier och expertutbyte	15000	15000		
ap.11.3 Ledarskaps- och utbytesprog.	33000	33000		

Källa: Regleringsbrev och ändringar 2014, ESV Statsliggaren

Figur A1. Avdelningar på Sida med strategier



Tabell A2. Strategier, 2016

ap.	Strategi	Tidsperiod för	Utbetalat
	TEMATISKA		
1	Humanitärt bistånd genom Sida	2011-2014 (3)	3 023 000
2	Strategi f. info. och kom.verksamhet	2009-2014 (3)	95 600
5	Stöd genom svenska CSO	2010-2015	1 695 000
13	Särskilda insatser för MR och demokratisering	2014-2017	932 000
14	Glob. insatser för miljö- och klimat...	2014-2017	734 500
15	Glob. insatser för socialt hållbar utveckling	2014-2017	1266 200
16	Glob. insatser för ekonomiskt hållbar utveckling	2014-2017	667 100
26	Glob. insatser för mänsklig säkerhet	2014-2017	197 100
28	Kapacitetsutveckling och utbyten	2014-2017	469 800
32	Forskningssamarbete	2015-2021	848 500
9	AFRIKA		
	Regional strategi Afrika söder om Sahara	2010–2015 (1)	512 328
	Strategi för regionalt arbete med hiv och aids och	2012-2014	360 890
	Burkina Faso	2004–2010 (2)	101 306
	Demokratiska Republiken Kongo	2015–2019?	226 557
	Etiopien	2003–2010 (3)	76 328
	Kenya	2009–2013 (3)	375 920
	Liberia	2008–2013 (3)	185 546
	Mali	2004–2010 (3)	157 897
	Moçambique	2015-2020?	744 289
	Rwanda	2015-2019?	196 736
	Somalia	2013-2017	385 876
	Sudan	2014-2016	19 085
	Sydsudan	2014-2016	146 943
	Tanzania	2013–2019	336 974
	Uganda	2014-2018	142 516
	Zambia	2013-2017	319 081
	Zimbabwe	2011-2012 (1)	207 079
6	ASIEN		
	Regional strategi Asien och Sydostasien	2010–2015 (1)	205 696
	Afghanistan	2014-2019	708 790
	Bangladesh	2014-2020	237 536
	Myanmar (Burma)	2014-2018	143 810
	Kambodja	2014-2018	225 303
17	MELLANÖSTERN OCH NORDAFRIKA		
	Regional strategi Mellanöstern och Nordafrika	2010–2015	256 103
	Irak	2009–2014 (4)	145 692
	Palestina	2015-2019?	229 339
7	LATINAMERIKA OCH KARIBIEN		
	Regional strategi Latinamerika	(4)	22 761
	Bolivia	2009–2013 (2)	120 878
	Colombia	2009–2013 (1)	157 419
	Guatemala	2008–2012 (1)	208 368
23	ÖSTEUROPA, VÄSTRA BALKAN OCH TURKIET (5)		
	Albanien	2014-2020	79 443
	Bosnien och Hercegovina	2014-2020	165 657

Kosovo	2014-2020	85 985
Makedonien	2014-2020	341
Moldavien	2014-2020	103 768
Georgien	2014-2020	99 296
Serbien	2014-2020	114 539
Turkiet	2014-2020	75 156
Ukraina	2014-2020	172 784
Vitryssland	2014-2020	89 934

Källa: Budgetpropositionen 2016 för geografiska strategier, Sidas årsredovisning 2015 för tematiska strategier

(1) Strategi förlängd att gälla under 2016 eller till dess att regeringen har fattat beslut om ny strategi.

(2) Till dess regeringen fattat beslut om ny strategi ska samarbetet ta sin utgångspunkt i den tidigare samarbetsstrategin.

(3) Strategi förlängd att gälla under 2015 eller till dess att regeringen har fattat beslut om ny strategi.

(4) Utfasning pågår

(5) De enskilda landstrategierna ersattes under 2014 av Resultatstrategi för Sveriges reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet 2014- 2020.

Tabell A3. Status, delegering, utlandsmyndigheter, 2014

Strategi	Ansvarig UM	Delegering	Delege	Andra
AFRIKA				
Burkina Faso	Ouagadougou	Full	101.3	30
DRC	Kinshasa	Full	226.6	182
Etiopien	Addis Abeba	Full	76.3	120
Kenya	Nairobi	Full	375.9	108
Liberia	Monrovia	Full	330	310
Mali	Bamako	Full	157.9	83
Mocambique	Maputo	Full	744.2	69
Regionalt Afrika	Addis Abeba &	Full	512	73.2
Regionalt HIV/AIDS	Lusaka	Full	360.9	37
Rwanda	Kigali	Full	211	65.7
Somalia	Nairobi	Full	385.9	178
Tanzania	Dar es Salaam	Full	280.5	29.4
Uganda	Kampala	Full	143	84
Zambia	Lusaka	Full	319	27.4
Zimbabwe	Harare	Full	207	13
Botswana	Pretoria	Partiell	-1.7	0.8
Namibia	Pretoria	Partiell	-1.1	13.7
Sydafrika	Pretoria	Partiell	-0.04	41.2
Sudan	Stockholm	Ingen	21	122
Sydsudan	Stockholm	Ingen	146.9	266
ASIEN				
Bangladesh	Dhaka	Full	237.5	41
Kambodja	Phnom Penh	Full	225.3	41.1
Myanmar	Bangkok	Full	143.8	53.2
Regionalt Asien	Bangkok	Full	204	78
Indonesien	Stockholm/Jakarta	Partiell	9.9	

Kina	Stockholm/Beijing	Partiell	11	
Afghanistan	Stockholm/Kabul	Ingen	708.8	184
LATINAMERIKA				
Bolivia	LaPaz	Full	120.9	74
Colombia	Bogota	Full	157.4	106.3
Guatemala	Guatemala City	Full	208.4	20.9
MELLANÖSTERN & NORDAFRIKA				
Regionalt MENA	Stockholm/Kairo &	Ingen	470	469
Palestina (MENA)	Jerusalem	Full	229.3	181
ÖSTEUROPA, VÄSTRA BALKAN & TURKIET*				
Reformsamarbete med Östeuropa, Västra	Stockholm/Tirana	Partiell	79.2	3.8
Reformsamarbete med Östeuropa, Västra	Stockholm/Sarajev	Partiell	161	19.8
Reformsamarbete med Östeuropa, Västra	Stockholm/Tblisi	Partiell	99.2	8.4
Reformsamarbete med Östeuropa, Västra	Stockholm/Pristina	Partiell	86	7.2
Reformsamarbete med Östeuropa, Västra	Stockholm/Chisina	Partiell	103.8	7.5
Reformsamarbete med Östeuropa, Västra	Stockholm/Belgrad	Partiell	113.8	2.3
Reformsamarbete med Östeuropa, Västra	Stockholm/Kiev	Partiell	225	15.3
Reformsamarbete med Östeuropa, Västra	Stockholm/Ankara	Ingen	75.1	4.6

Källa: Kommunikation med Sida, EKOADM samt respektive strategi.

Previous EBA-reports

2016:05 *Pathways to change: Evaluating development interventions with Qualitative Comparative Analysis (QCA)*, Barbara Befani

2016:04 *Swedish responsibility and the United Nations Sustainable Development Goals*, Magdalena Bexell, Kristina Jönsson

2016:03 *Capturing complexity and context: evaluating aid to education* Joel Samoff, Jane Leer, Michelle Reddy

2016:02 *Education in developing countries what policies and programmes affect learning and time in school?* Amy Damon, Paul Glewwe, Suzanne Wisniewski, Bixuan Sun

2016:01 *Support to regional cooperation and integration in Africa – what works and why?* Fredrik Söderbaum, Therese Brolin

2015:09 *In search of double dividends from climate change interventions evidence from forest conservation and household energy transitions*, G. Köhlin, S.K. Pattanayak, E. Sills, E. Mattsson, M. Ostwald, A. Salas, D. Ternald

2015:08 *Business and human rights in development cooperation – has Sweden incorporated the UN guiding principles?* Rasmus Klocker Larsen, Sandra Adler

2015:07 *Making development work: the quality of government approach*, Bo Rothstein and Marcus Tannenber

2015:06 *Now open for business: joint development initiatives between the private and public sectors in development cooperation*, Sara Johansson de Silva, Ari Kokko and Hanna Norberg

2015:05 *Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries?* Matt Andrews

2015:04 *Youth, entrepreneurship and development*, Kjetil Bjorvatn

2015:03 *Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation*, Rune Jansen Hagen

2015:02 *Utvärdering av svenskt bistånd – en kartläggning*, Expertgruppen för biståndsanalys

2015:01 *Rethinking Civil Society and Support for Democracy*, Richard Youngs

2014:05 *Svenskt statligt internationellt bistånd i Sverige: en översikt*,
Expertgruppen för biståndsanalys

2014:04 *The African Development Bank: ready to face the challenges of a
changing Africa?* Christopher Humphrey

2014:03 *International party assistance – what do we know about the
effects?* Lars Svåsand

2014:02 *Sweden´s development assistance for health – policy options to
support the global health 2035 goals*, Gavin Yamey, Helen Saxenian,
Robert Hecht, Jesper Sundewall and Dean Jamison

2014:01 *Randomized controlled trials: strengths, weaknesses and policy
relevance*, Anders Olofsgård