

## Inbjudan att lämna anbud: ”Sidas förvaltningsanslag– kartläggning, analys och vägen framåt”

---

Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA) är en statlig kommitté som analyserar och utvärderar det svenska biståndet. EBA bidrar med kunskap som kan förbättra biståndet och belyser aktuella frågor och viktiga ämnen som inte fått tillräcklig uppmärksamhet.

**EBA har beslutat att beställa en studie om huruvida balansen och gränsdragningen mellan Sidas sak- och förvaltningsanslag kan betraktas som ändamålsenlig i förhållande till regeringens ambitioner med biståndet, så som de tar sig uttryck i Policyramverket, i strategier liksom i aviserade ambitioner för framtida strategier. EBA bjuder härmed in kvalificerade utredare och forskare att lämna förslag på en sådan studie.**

### Bakgrund och motiv för studien

Det svenska biståndets volym har, som en följd av enprocentsmålet, ökat starkt över tid. Detsamma gäller det bistånd som Sida förfogar över. Samtidigt har antalet årsarbetskrafter på Sida inte ökat i motsvarande grad (Tabell 1, Figur 1). En konsekvens av detta är att Sidas bistånd (sakanslag) per årsarbetskraft har fördubblats, från ca 15 MKR 2003 till drygt 30 MKR 2017 (löpande priser, se även Figur 2).

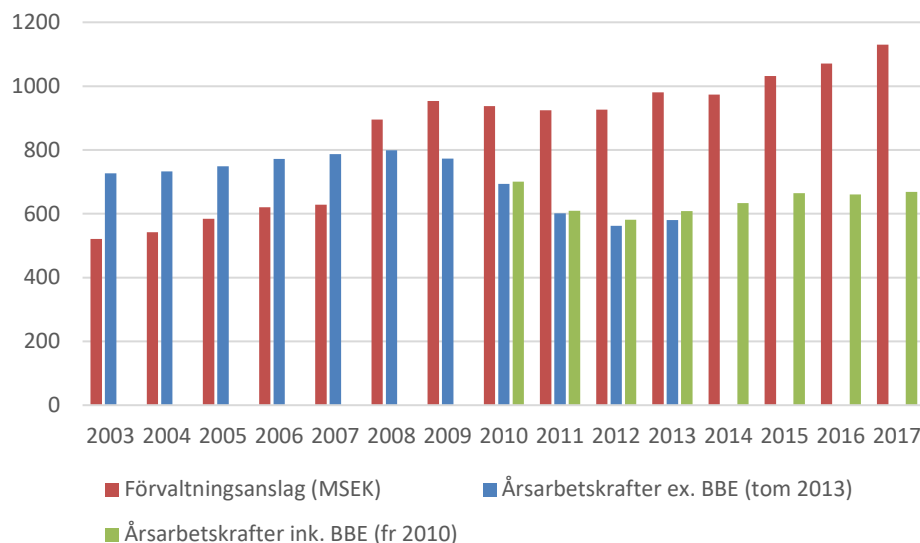
**Tabell 1: Biståndsram och Sidas anslag (MSEK) respektive antal anställda 2003–2017**

	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Biståndsram	18 946	23 746	30 139	33 863	35 160	38 157	40 445	46 129
Sidas sakanslag	10 855	13 825	15 358	15 632	15 108	16 794	17 738	21 400
Sidas förvaltningsanslag	521	584	628	953	924	980	1 032	1 130
Sidas anställda (ex BBE)	727	749	787	773	601	580		
- (inkl. BBE)					609	608	664	668
Sakanslag/anställd	15	18	20	20	25	29		
- (inkl. BBE)					25	28	27	32
Sak-/förvaltningsanslag	21	24	24	16	16	17	17	19

Notera: Antal anställda som årsarbetskrafter. Till och med 2013 redovisas antalet exklusive biträdande bilaterala experter (BBE), från och med 2010 redovisas antalet inklusive BBE. Källa: Olika budgetpropositioner för UO 7 (tabellerna 2.1, 2.2, 2.5, samt, för 2017, 2.17 i BP18) samt Sidas årsredovisningar.

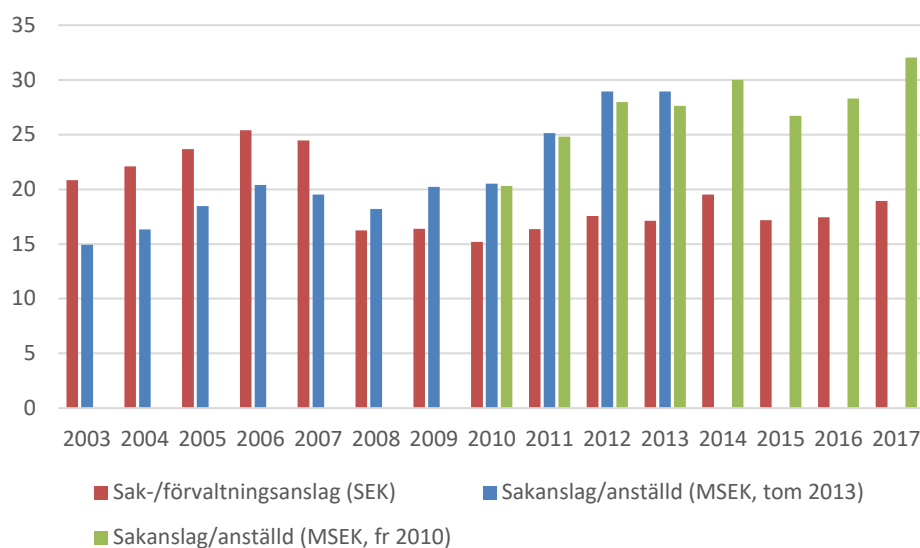
Som framgår av Tabell 1 och Figur 1 har också Sidas förvaltningsanslag ökat. Utvecklingen pekar inte på en entydig ökning av sakanslagets förhållande till förvaltningsanslaget (Figur 2). Sedan 2008 har andelen varierat mellan 15-20 sakanslagskronor per förvaltningskrona (jmf. 20-25 kronor 2003-2007).

**Figur 1: Sidas förvaltningsanslag (MSEK) respektive antal anställda 2003-2017**



Notera: Antal anställda som årsarbetskrafter. Till och med 2013 redovisas antalet exklusive biträdande bilaterala experter (BBE), från och med 2010 redovisas antalet inklusive BBE. Källa: Se Tabell 1.

**Figur 2: Sidas sakanslag per förvaltningsanslag respektive per anställd, 2003-2017**



Notera: Antal anställda som årsarbetskrafter. Till och med 2013 redovisas antalet exklusive biträdande bilaterala experter (BBE), från och med 2010 redovisas antalet inklusive BBE. Källa: Se Tabell 1.

Relationen mellan förvaltningsanslag och sakanslag har konsekvenser för hur, och med vilken kvalitet, det svenska biståndet utformas och förmedlas. Biståndets förvaltningskostnader styrs sannolikt av såväl vad som görs inom biståndet som hur och var det genomförs. Volymmässigt stora insatser (som budgetstöd eller bidrag till större givargemensamma program) har lägre transaktionskostnader än katalytiska bidrag eller små insatser som inte nödvändigtvis är skalbara. Ett ökat engagemang i miljöer som präglas av konflikt och osäkerhet, i synnerhet med utstationerad personal, ökar sannolikt förvaltningskostnaderna. Denna fråga har således betydelse för hur Sida arbetar och för

vilken form av biståndsmyndighet Sida kan förväntas vara: en renodlad funktion för utbetalning av stöd eller en mer interaktiv, aktiv och relationell partner som i samverkan med andra "vårdar" investeringar och biståndsrelationer. Det går därför inte att utan en analys av biståndets motiv, tänkta effekter och det administrativa arbetets innehåll uttala sig om lämpligheten i relationen mellan sak- och förvaltningsanslag.

Frågan blir då om Sidas verksamhet är i linje med det bistånd regeringen vill se, eller med det bistånd Sida anser sig "ha råd" att genomföra. De senaste årens ökning av det så kallade multi-bi-biståndet kan, menar vissa, förklaras av begränsningar i Sidas egna administrativa resurser. Detta möjliggörs genom att de multilaterala organisationernas overheadkostnader inräknas i det utbetalade bidraget från sakanslaget. En ytterligare fråga är exempelvis om ambitionerna om ett mer flexibelt och riskmedvetet bistånd (på goda grunder) ökar de administrativa kostnaderna i biståndet.<sup>1</sup>

Sida skriver i sitt budgetäskande för perioden 2018 till 2020: *"Sidas förvaltningsanslag som andel av biståndsanslaget har sjunkit under flera år i rad samtidigt som biståndet utvecklats i riktning mot att bli allt mer arbetsintensivt och därmed resurskrävande. Myndigheten ser det därför inte som möjligt att med nuvarande eller marginellt justerad nivå på förvaltningsresurser ansvarsfullt hantera den ökning om 19 procent som ligger i Budgetpropositionen 2017 för 2018 och ytterligare ökning för 2019 och 2020."*

Det är samtidigt oklart om den nuvarande uppdelningen mellan sak- och förvaltningsanslag rättvisande speglar de faktiska kostnaderna för att förmedla det svenska biståndet. Somliga kostnader som kan ses om förvaltningskostnader förefaller i nuläget belasta sakanslaget.<sup>2</sup> Riksdag, regering och allmänhet får då inte en tydlig bild av hur svenska biståndsmedel används.

Hur mycket bör hanteringen av biståndet få kosta och vilken typ av bistånd är förenat med vilka kostnader? Vilken vikt bör läggas vid det relationella i biståndet, i förhållande till exempelvis låga transaktionskostnader (genom exempelvis minskad biståndsspridning<sup>3</sup>) eller tydlig arbetsdelning? EBA vill bidra till en diskussion om hur biståndets inriktning relaterar till dess administrativa kostnader och i förlängningen hur en sådan analys bidrar till förståelsen om vad som är ett fungerande bistånd i olika situationer.

### Syfte och frågeställningar

Studiens syfte är att undersöka om balansen mellan Sidas sak- och förvaltningsanslag kan betraktas som ändamålsenlig i förhållande till regeringens ambitioner med biståndet.

Studien syftar till att besvara följande frågor:

*1. Är balansen mellan Sidas sak- och förvaltningsanslag att betrakta som ändamålsenlig och långsiktigt hållbar i förhållande till regeringens ambitioner med biståndet, så som de tar sig uttryck i dagens biståndspolitiska styrning, i aviserade ambitioner för framtida strategier*

---

<sup>1</sup> Se exempelvis Utrikesdepartementet (2017), *Riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd*, Bilaga till regeringsbeslut 2017-12-21

<sup>2</sup> Ett exempel är overheadkostnaderna till ovan nämnda multilaterala organisationer, ett annat är förvaltningskostnader i s.k. challenge funds (se t.ex. Riksrevisionen, 2018, *Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida) Revisionsrapport – Årsredovisning 2017*)

<sup>3</sup> Se exempelvis Hagen (2015), *Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation*, EBA-rapport 2015:03.

*samt genom krav på effektivitet vid genomförande av biståndet? Är gränsdragningen mellan sak- och förvaltningsanslag transparent och relevant?*

*2. I den mån ett sådant behov identifieras, hur bör relationen mellan förvaltningsanslag och sakanslag reformeras?*

Nedan specificeras ett antal tänkbara underliggande frågeställningar. Syftet är att exemplifiera hur de två övergripande frågeställningarna kan brytas ned som underfrågor i analysen. De underliggande frågorna ska varken betraktas som tvingande eller uttömmande.

### Fråga 1 (Kartläggning - analys)

Hur har Sidas förvaltningsanslag relativt sakanslag utvecklats över tid? Hur har antalet insatser och biståndsmedel/handläggande årsarbetskraft utvecklats över tid? Hur ser prognosen ut på fem och tio års sikt (givet olika antaganden och scenarier)? Hur har förvaltningsanslaget utvecklats relativt sakanslaget på andra (någorlunda) jämförbara svenska statliga myndigheter (i och utanför biståndet) och hos motsvarande biståndsmyndigheter utomlands? Hur har produktiviteten och den inre effektiviteten utvecklats på Sida över tid? Vilka insatser har gjorts för att effektivisera verksamheten och höja produktiviteten? Är Sidas nuvarande redovisning på sak- och förvaltningsanslag rättvisande eller gömmer sakanslaget förvaltningskostnader? I vilken omfattning? Finns det större mer övergripande förändringar i biståndet över tid och som har återverkningar på förvaltningskostnaderna (landkategorier, sektorsinriktning, modaliteter el liknande)? Hur anser Sida, UD och Finansdepartementet att den nuvarande fördelningen påverkar och styr verksamheten? Vilka konsekvenser (positiva och negativa) har balansen mellan sak- och förvaltningsanslag för Sidas arbetssätt, processer och inriktning?

### Delfråga 2 (Vägen framåt)

Hur påverkar förhållandet mellan sak- och förvaltningsanslag på sikt Sidas sätt att arbeta från Sverige och på plats i mottagarländerna utifrån olika scenarier för anslagstilldelningen? Vilka krav ställer framtidens bistånd på de personella och administrativa resurserna inom en biståndsmyndighet som Sida? Finns det belägg för att biståndet i framtiden kommer bli mer arbetskrävande? Hur bör UD och Sida säkerställa att det bilaterala biståndets administrativa kostnader redovisas över förvaltningsanslaget? Bör UD förtydliga eller explicitgöra kraven på ökad inre effektivitet och produktivitet över tid?

### Genomförande av studien

Författarteamet uppmanas att ta fram ett förslag till studie baserat på de två övergripande frågeställningarna ovan. En detaljerad beskrivning av studiens tillvägagångssätt, metod och design ska presenteras i förslagstexten. Det är upp till förslagsställarna att själva välja studiedesign och metod. Arbetet ska genomföras med god vetenskaplig kvalitet och metodvalen i förslaget ska motiveras. EBA:s förhoppning är att en förhållandevis stor frihet vid framtagande av förslaget uppfattas som attraktivt och kan stimulera till innovation och kreativitet.

Studien ska redovisas i form av en rapport författad på svenska med svensk och engelsk sammanfattning som ska kunna publiceras i EBA:s huvudrapportserie.

EBA arbetar under så kallat "dubbelt oberoende". Det innebär att EBA självständigt och

oberoende av UD definierar vilka frågor och områden som ska studeras. Analys, slutsatser och rekommendationer i varje studie är samtidigt författarens ansvar.

Arbetet med studien kommer följas av en referensgrupp ledd av en av Expertgruppens ledamöter. Referensgruppen kommer att träffas två till fyra gånger under arbetsperioden för att diskutera design och fokus i studien, dess kvalitet, slutsatser och rekommendationer.

### Tidigare liknande eller relaterade studier

Statskontoret har tidigare gjort liknande studier på statliga myndigheter som Svenska Institutet, Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen och Energimyndigheten. Dessa återfinns på Statskontorets hemsida (<http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/>).

Konsultföretaget Mapsec tog 2006 åt Utrikesdepartementet fram rapporten *Inre effektivitet i det bilaterala utvecklingssamarbetet* (<http://www.mapsec.se/images/rapporter/inteffslutversion070320.pdf>).

För en diskussion om produktivitet utveckling och mätning av produktivitet i offentlig sektor se exempelvis Arnek (2014), *Med nya mått mätt – en ESO-rapport om indikationer på produktivitet utveckling i offentlig sektor*, ESO-rapport 2014:7 ([https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2012/07/2014\\_7-till-webben.pdf](https://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2012/07/2014_7-till-webben.pdf)).

Diskussioner om biståndsorganisationers roller återfinns bl.a. i SOU 1990:17, *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd* (<https://openaid.se/sv/other-aid-document-archive/>)

Frågan om biståndets relationella sida tas upp i exempelvis Kruse (2016), *Exploring Donorship – Internal Factors in Swedish Aid to Uganda*, EBA-rapport 2016:09.

### Förslagets utformning, budget samt tidsplan

Projektförslaget ska vara författat på svenska och bör inte vara längre än 15 sidor, inklusive en presentation av gruppens medlemmar, detaljerad tidsplan, fördelning av tid och uppgifter mellan gruppens medlemmar; exklusive CV och eventuella ytterligare bilagor.

Maxkostnad för genomförande av studien är 580 000 SEK. Budgeten ska möjliggöra två till fyra möten med studiens referensgrupp (som utses av EBA efter dialog med författarna). Referensgruppen träffas vanligtvis i Stockholm.

Tidplanen i Tabell 2 ska vara utgångspunkt för uppdraget. Studien ska vara färdigställd per den sista oktober 2019.

**Tabell 2: Tidplan**

Sista datum för att inkomma med förslag	2/12 2018
Utvärdering av inkomna förslag	Början december 2018
Expertgruppen fattar beslut om genomförande	19/12 2018
Kontraktsskrivning mellan EBA och författarteam	December 2018
Utkast till slutrapport levereras	31 augusti 2019
Slutrapporten levereras	31 oktober 2019
Planerad lansering	Årsskiftet 2019/2020

Frågor om utlysningen besvaras av Markus Burman via mail ([markus.burman@gov.se](mailto:markus.burman@gov.se)).

Förslaget ska skickas till samma adress.

En bedömningsgrupp bestående av expertgruppsmedlemmar och kanslipersonal värderar inkomna förslag utefter förhållandet mellan pris och kvalitet. Tilldelningskriterier, i fallande betydelse, består av förslagens design (plan för genomförande, metod), författarnas kvalifikationer (formella kvalifikationer och erfarenhet inom områdena offentlig finansiell styrning, kvalificerat utredningsarbete, utvecklingssamarbete samt Sidas verksamhet) och pris.

### Om Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA) är en statlig kommitté med mandat att analysera och utvärdera det svenska biståndet. EBA bidrar med kunskap som kan förbättra biståndet och belyser aktuella frågor och viktiga ämnen som inte fått tillräcklig uppmärksamhet. EBA arrangerar också seminarier inom områden av relevans för svenskt utvecklingssamarbete.

Expertgruppen består av: Helena Lindholm (Ordförande), Gun-Britt Andersson (Vice Ordförande), Arne Bigsten, Kim Forss, Torgny Holmgren, Eva Lithman, Johan Schaar, Julia Schalk, Fredrik Ugglå, Camilla Goldbeck Löwe och Lennart Peck (expert, UD).