EBA

03
2020

BISTÅNDETS FÖRVALTNINGSKOSTNADER: FÖR STORA? ELLER KANSKE FÖR SMÅ?

Daniel Tarschys

Biståndets förvaltningskostnader
För stora? Eller kanske för små?

Daniel Tarschys

Rapport 2020:03
till
Expertgruppen för biståndsanalys (EBA)

Daniel Tarschys är senior rådgivare vid Sieps och professor emeritus i statsvetenskap, särskilt förvaltning och planering. Han har varit riksdagsman (fp), sakkunnig i Budgetdepartementet, statssekreterare i Statsrådsberedningen och generalsekreterare i Europarådet. Han har varit ordförande i utrikesutskottet och i styrelserna för RJ, SAREC, SMER, Sipri och ESO. I sin forskning har han bl.a. studerat budgetpolitik och den offentliga sektorns utveckling i ett längre perspektiv. Han är jur.kand. och har doktorsgrader i statsvetenskap från Princeton och Stockholm.

Vänligen referera till rapporten enligt: Tarschys, D, (2020), *Biståndets förvaltningskostnader För stora? Eller kanske för små?,* Rapport 2020:03, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) Sverige.

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 978-91-88143-56-3
Printed by Elanders Sverige AB
Stockholm 2020

Cover design by Julia Demchenko

Innehållsförteckning

Förord **1**

Sammanfattning **3**

Summary **10**

1 Sakanslag och förvaltningsanslag i biståndet: några utgångspunkter **13**

Kategoriernas rättsliga status 13

Kategoriernas utveckling över tiden 18

Sidas redovisning av den ”inre effektiviteten” 27

2 På spaning efter biståndets administrativa kostnader **31**

Vad är bistånd? 31

Vad är administration? 32

Hur stora är de administrativa kostnaderna? 37

Några jämförande studier 41

3 Administrationen som belastning eller värdeskapare **57**

Samhällets klyvning i nyttiga och onyttiga aktörer 57

Bistånd och byråkrati 62

4 Tjänar skiljelinjen något syfte? **66**

Dialogen mellan Sida och Regeringskansliet 67

Import av förvaltningsresurser från sakanslagen 72

Export av förvaltningskostnader till andra aktörer 74

Utanför Sida räknas inte förvaltningskostnaderna 75

Vilket värde har förvaltningskronan? 78

5 Förvaltningsanslag och sakanslag: en problematisk distinktion 80

En svårtillämpbar distinktion 80

En ifrågasatt distinktion 81

En skadlig distinktion 82

En förenklad syn på byråkrati 83

När avbyråkratiseringen ökar byråkratin 84

DAC varnar för kapacitetsbrist i det svenska biståndet 86

DAC varnar för kapacitetsbrist i EU:s bistånd 86

Om serendipity, eller mål- och resultatstyrningens begränsningar 88

Rättsliga eller internationella hinder för distinktionens avskaffande? 90

6 Slutsatser och rekommendationer 94

Referenser 99

Bilaga 1 - Kartläggning av det svenska bilaterala biståndets förvaltningskostnader 103

Bilaga 2 – Regeringens krav på effektivitets-arbete i Sidas regleringsbrev 2003–2019 152

Previous EBA reports 159

Förord

Sverige har en hög ambitionsnivå på biståndsområdet. Det svenska biståndets volym har, som en följd av enprocentsmålet, ökat starkt över tid, åtminstone i svenska kronor räknat. Det är av stor vikt att pengarna ”når fram” och verkligen hjälper människor som lever i fattigdom och förtryck. Liksom många andra områden i statsbudgeten delas Sidas medel upp i biståndsverksamhet (pengar som förmedlas till verksamhetens mål, ”sakanslag”) och förvaltningsutgifter (kostnaden för att bedriva biståndsverksamheten, ”förvaltningsanslag”). Men hur mycket bör det få kosta att förmedla bistånd? Finns det en risk att pengar försvinner i administration eller olika transaktionskostnader? Eller riskerar tvärtom ett för restriktivt förvaltningsanslag att sänka biståndets effektivitet? Vet vi ens hur höga eller låga förvaltningsutgifterna är i svenskt bistånd? Ger rapporteringen en rättvisande bild?

Syftet med denna studie är att undersöka om balansen och gränsdragningen mellan Sidas sak- och förvaltningsanslag kan betraktas som ändamålsenlig i förhållande till regeringens ambitioner med biståndet.

Daniel Tarschys, som författat rapporten, drar slutsatsen att: ”…uppdelningen av biståndsmedlen i två kategorier, sakanslag och förvaltningsanslag, inte bara är svår att tillämpa utan också i vissa avseenden skadlig. Den baseras på en underskattning av de många funktioner som trängs under det vida paraplyet ’administration’. Många av dessa arbetsmoment har en avgörande betydelse för biståndets kvalitet, utfall och genomslag. Distinktionen bygger på en bristfällig analys av statsförvaltningens funktionssätt, för in snedvridande incitament i styrningen av biståndet, öppnar vägen för felallokeringar och riskerar därmed att leda till slöseri med offentliga medel. Den kan därmed även försvaga förtroendet för biståndet.” Att frångå distinktionen kräver inga ändringar av lagar och förordningar, menar författaren. Det strider heller inte mot några internationella förpliktelser som Sverige har ingått.

EBA:s förhoppning är att rapporten ska bidra till en välbehövlig och ingående diskussion om hur man bör se på och hantera biståndets kostnader för förvaltning i framtiden.

Rapporten vänder sig främst till personer som arbetar med verksamhetsstyrning och finansiell styrning av biståndet på Utrikesdepartementet, Finansdepartementet och i riksdagen. Andra målgrupper är Sida samt myndigheter som arbetar med frågor om styrning i staten (såsom Statskontoret, Riksrevisionen och ESV), men också övriga aktörer i biståndet och den biståndsintresserade allmänheten.

Arbetet med rapporten har följts av en referensgrupp under ledning av Magnus Lindell. Ett stort tack till Lennart Båge, Tawar Dabaghi, Curt Johansson, Johan Lantto, Richard Murray och Vilhelm Persson som varit medlemmar i referensgruppen. Johanna Lindgren-Garcia tog fram underlagsrapporten (bilaga 1) som analyserat och kartlagt frågan i kvantitativa termer.

Analysen och slutsatserna är författarens egna.

Göteborg i maj 2020,

Helena Lindholm

Sammanfattning

Försvinner pengarna i administration? Den frågan ställs om biståndet, men också om många andra offentliga verksamheter. Inom Sida vakar man noga över något som kallas ”den inre effektiviteten” - dvs proportionerna mellan sakutgifter och förvaltningsutgifter. Lyckas man förmedla mycket bistånd till låga kostnader anses den inre effektiviteten vara hög. För att stimulera denna strävan har statsmakterna klyvt Sidas resurser i två delar, ett sakanslag och ett förvaltningsanslag.

Denna indelning har tillämpats i över 50 år. Lika länge har den ställt till problem. I denna rapport granskas de underliggande premisserna. Slutsatsen är att uppdelningen bör överges. Att främja olika slags effektivitet i biståndet är viktigt, men den valda metoden är alltför trubbig och kan lätt leda fel.

Det handlar om stora pengar. Det svenska biståndet dimensioneras efter en prognos av bruttonationalinkomsten (BNI) och uppgår nu till omkring 50 miljarder kronor per år. Den bilaterala delen av biståndet hanteras i allt väsentligt av Sida, men för mindre delar svarar även Folke Bernadotte-akademin, Kommerskollegiet, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nordiska Afrikainstitutet, Polismyndigheten, Strålsäkerhets-myndigheten, Svenska Institutet, Åklagarmyndigheten, Universitets- och högskolerådet och Riksrevisionen.

Det multilaterala biståndet som kanaliseras genom olika internationella organisationer handläggs av Utrikesdepartementet, men Sida står sedan för utbetalningarna. Även en del av det bilaterala biståndet förmedlas via Sida genom multilaterala organ (s.k. multi-bi). Inom biståndsramen finansieras vidare vissa andra statsutgifter som enligt OECD/DACs regelverk bedöms som biståndsinriktade, särskilt kostnader för nyanlända flyktingar. Denna avräkning blev särskilt stor under 2015-2016, när antalet asylsökande sköt i höjden.

En självklar ambition är att biståndet ska vara effektivt och nå uppställda syften. I all statlig verksamhet finns en resultatorientering, men det är på många områden långtifrån

självklart hur framgångar i sådana strävanden ska mätas och utvärderas. Det gäller inte minst det internationella utvecklingssamarbetet, där Sverige är en av många aktörer.

De syften som har fastlagts för det svenska biståndet är mycket breda, t.ex. fattigdomsbelämpning, global jämställdhet, en miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling samt fredliga och inkluderande samhällen. Ingen inbillar sig att Sverige ensamt ska kunna uppnå dessa mål. I stället handlar det om att främja och stödja processer som pågår i våra samarbetsländer och i första hand styrs av deras regeringar. Att mäta måluppfyllelsen reser därmed stora problem. Vidare gör tidsperspektivet det vanskligt att avläsa utfallet av det svenska biståndet. Resultat när? Biståndet sönderfaller i många olika program och insatser som spänner över helt andra tidsramar än svenska och europeiska mandat- och budgetperioder.

Även effektivitet visar sig vid närmare påseende vara ett vanskligt begrepp. I engelskspråkig litteratur skiljer man ofta mellan å ena sidan effectiveness som står för måluppfyllelse eller verkningsgrad och å andra sidan efficiency, som beskriver hur väl man hushållar med tillgängliga resurser. Det senare uttrycket ligger nära begreppet produktivitet.

De termer som används i Sverige är ofta yttre och inre effektivitet. Sida har utvecklat mätmetoder för att bedöma hur den egna verksamheten utvecklas längs båda dessa dimensioner. Dels följer man noga den internationella debatten om utfall och ”rating” av olika slags insatser, dels mäter man den inre effektiviteten i det egna arbetet genom en indikator kallad förvaltningskrona. Förenklat uttryckt: ju mer bistånd som kan förmedlas för varje krona som går till administrativa omkostnader, dess bättre. En sådan förhöjd inre effektivitet kan nås till exempel genom att man minskar (1) antalet insatser med utbetalningar eller (2) antalet biståndssektorer. Andra vägar kan vara att öka (3) avtalslängderna eller (4) insatsvolymerna. En teknik som leder i den riktningen är att övergå (5) från projekt till program.

Att slå en brygga mellan dessa båda mått är dock inte så lätt. De egna förvaltningskostnaderna kan nedbringas till mycket låga andelar, särskilt om man överlåter insatsernas administration till andra instanser. Sådana lösningar kan dock inverka menligt på

biståndets måluppfyllelse och verkningsgrad. Det är svårt att fastställa i vilken utsträckning som förvaltningskronan har hållits nere just genom sådana överlåtelser, men mycket tyder på att en långvarig strävan efter inre effektivitet har påverkat och fortsätter att påverka många vägval inom biståndspolitiken.

I denna rapport diskuteras problem kring begreppet förvaltningskrona och de värderingar av de administrativa insatserna som är förknippade med dess användning. Slutsatsen blir att begreppet bör utrangeras, ju förr dess hellre. Att ställa in siktet på biståndets inre effektivitet rymmer så stora risker för kvalitetsförluster och misshushållning med offentliga resurser att även detta mål bör avvecklas. I stället behövs andra, varierade och föränderliga analysmetoder för att bedöma verksamhetens utfall och kvalitet. Administrativa funktioner är så olikartade att de i många fall inte meningsfullt kan summeras i kvantitativa mått. Vid jämförelser bör sifferserier därför användas sparsamt och med stor försiktighet.

Rapportens disposition

Den distinktion som behandlas i rapporten är huvudsakligen traditionsbunden. Dess svaga rättsliga grundvalar presenteras i **kapitel 1**. Här ges också en översikt av indelningen av biståndsanslagen och de olika anslagskategoriernas utveckling över tiden.

Förvaltningskostnadernas andel av det bilaterala biståndet har varit relativt konstant över tiden, men ett tydligt hack i kurvan inträdde efter en översyn 2008 när man slutade att finansiera utländska Sidas fältkontor med sakanslag och i stället övergick till att dra dessa utgifter från förvaltningsanslaget.

Kapitlet bygger på en utförligare underlagsrapport av Johanna Lindgren-Garcia som är fogad till rapporten som bilaga 1.

Kapitel 2 skärskådar olika ansatser att studera biståndets administrativa kostnader. Att definiera bistånd är inte så komplicerat, även om den terminologiska utvecklingen (både på svenska och engelska) har varit rätt snabb under utvecklingssamarbetets drygt halvsekellånga historia. Svårare är det

att få grepp om fenomenet förvaltningskostnader. En rad försök har gjorts att skilja biståndets kärnuppgifter från olika slags stödfunktioner. En del studier fokuserar på begreppet overhead, andra på transaktionskostnader. Ytterligare två termer är operativa kostnader och tekniskt stöd.

Flera dimensioner har undersökts. Forskare som intresserat sig för utvecklingen över tidsaxeln har konstaterat att insatser normalt drar höga kostnader i ett inledningsskede men sedan blir billigare i drift. Vidare har man funnit högre kostnader för multilateralt bistånd än för bilateralt. Större och längre insatser är ofta proportionellt billigare än mindre och kortare. Olika typer av bistånd drar olika volymer av kringkostnader, liksom olika säkerhetsmiljöer.

Ett huvudproblem som identifierats i många studier och gav impulser till den s.k. Paris-agendan 2005 var biståndets fragmentisering på många givare och många mottagare. Detta skapar höga kostnader för de mottagarländer som har att hantera rapport- och redovisningskrav efter olika nationella regelverk. De försök till samordning som hittills genomförts visar att de olika kraven i givarkollektivet inte är särskilt lätta att harmonisera. Den första utvärderingen av Paris-agendans effekter visade att någon märkbar lättnad inte hade inträtt i ”the management burden”.

Idén om att styrning, ledning och kontroll utgör en börda är dock problematisk. I **kapitel 3** granskas den grundpremiss som försöken att tämja biståndsbyråkratin tycks vila på: att utgifterna för bistånd kan delas upp i plus- och minusposter, i sådant som motverkar och sådant som främjar goda resultat. Synsättet jämförs med ett antal äldre föreställningar om en klyvning av samhällsekonomin i nyttiga och onyttiga aktörer.

I polemik mot detta synsätt understryks det att många kringfunktioner är påtagligt värdeskapande. Förvaltnings-komponenten i olika sorters tjänsteproduktion beror på många olika faktorer, inte minst prestationens komplexitet. Utvecklings-samarbete är en sammansatt verksamhet som ställer höga krav på professionalism, bakgrundskunskaper, områdeskompetens, kulturförståelse, observationsförmåga, kontaktkapacitet, lyhördhet och flexibilitet. Därmed följer också behov av kontakter, samråd,

expertutlåtanden, kvalitetskontroll, överläggningar - kort sagt en hel drös av de moment som traditionellt ryms under rubrikerna förvaltning eller stödfunktioner. Föreställningen att de administrativa funktionerna bör minimeras i syfte att nå högsta möjliga ”inre effektivitet” är därför förfelad.

Huruvida de resurser som satsas på administration är för stora eller för små är omöjligt att säga rent generellt och abstrakt, det måste undersökas separat inom olika insatsområden. Men den ryggradsmässiga reflexen att administration är något man ska dra ner på är i varje fall högst riskabel. Enklare former av tjänsteproduktion kan normalt klara sig med mer begränsade administrativa insatser, medan mer komplexa och svårbedömda prestationer kräver långt större kunskapsinvesteringar.

Kapitel 4 reser från denna utgångspunkt frågan om skiljelinjen tjänar något syfte. Obalansen mellan de båda anslagskategorierna har återkommande berörts i Sida anslagsframställningar och har fått till följd att tillstånd från och till har givits att använda sakanslag till förvaltningsändamål. Några gånger har förvaltningsanslaget också skruvats upp, senast i höständringsbudgeten för 2019. Men dialogen mellan Sida och Regeringskansliet fortsätter likväl kontinuerligt med relativt oförändrad argumentering.

Nerifrån understryks de anförtrodda uppdragens komplexitet. Uppifrån efterlyses inre effektivitet. Det tryck som utövas i denna riktning förmedlas huvudsakligen genom krav på särredovisningar av kringkostnader för olika sorters insatser. Att avläsa utfallet i myndighetens verksamhet är mycket svårt, men det är i många sammanhang tydligt att man söker sig mot mindre administrationstunga biståndsformer och biståndskanaler. Man kan notera en strävan att röra sig från mindre från mindre till större insatser, från kortare till längre insatser, från projekt till program, från bilaterala insatser till multilaterala insatser liksom från insatser i egen regi till insatser via olika slags fristående organisationer liksom till kommersiella aktörer.

Det mått som återkommande används i redovisningen av olika interventioner är som påpekats förvaltningskronan, dvs den egna administrativa kostnaden i relation till överförda biståndsmedel. I många sammanhang betonas visserligen att denna indikator med

nödvändighet varierar mellan olika länder och typer av insatser, men knappt har sådana påminnelser gjorts innan man åter är inne på huvudspåret.

Kapitel 5 summerar dessa iakttagelser till en serie argument mot den tillämpade begreppsapparaten. En slutsats av undersökningen är att uppdelningen av biståndsmedlen i två kategorier, sakanslag och förvaltningsanslag, inte bara är svår att tillämpa utan också i vissa avseenden skadlig. Den baseras på en underskattning av de många funktioner som trängs under det vida paraplyet ”administration”. Många av dessa arbetsmoment har en avgörande betydelse för biståndets kvalitet, utfall och genomslag. Distinktionen bygger på en bristfällig analys av statsförvaltningens funktionssätt, för in snedvridande incitament i styrningen av biståndet, öppnar vägen för felallokeringar och riskerar därmed att leda till slöseri med offentliga medel. Den kan därmed även försvaga förtroendet för biståndet.

I botten ligger en förenklad syn på administrationens bidrag till mottagarländernas samhällsutveckling. Biståndet kan inte reduceras till vissa volymer av överförda varor och tjänster, inte ens om dessa produkter och dessa former av expertis är mycket kvalificerade och sofistikerade. Ett effektivt utvecklingssamarbete förutsätter också teoribyggande, planering, analyser, kontakter, diagnoser, diskussioner, jämförelser, rekrytering, personalvård, utbildning, utvärdering, ett vidsträckt och mångsidigt fältarbete. För värdefulla slutprestationer krävs normalt en mängd intermediära produkter såsom institutionella investeringar, kunskapsuppbyggande, kunskapsförmedling, utveckling och underhåll av kontaktnät, erfarenhetsåterföring, utvärderingar vid olika tidsintervall, styrning och ledning med inbyggda mekanismer för att reagera på återkopplingar och ny information, många system för jämförelser och lärande liksom sensorer för att varsebli korruption och annan misshushållning med anförtrodda resurser. Personal och fysiska tillgångar kräver tillsyn och omvårdnad. Slöseri och misstag kan självfallet förekomma inom alla dessa funktioner, men administrationen i dess helhet kan inte ses som en ren belastning. Tvärtom ger den många positiva bidrag till biståndets samlade effektivitet.

I det avslutande **kapitlet 6** understryks att kapaciteterna inom biståndet måste spänna över vida fält. Det handlar om att förstå komplicerade samband mellan olika utvecklingsprocesser, att relatera till aktörer i andra kulturer och att i rätt tid kunna registrera och bedöma utfallet av olika insatser. Det handlar också om vaksamhet mot korruption och annat privat missbruk av gemensamma resurser. Den tillit som nu är högsta mode inom förvaltningsdoktrinen får inte glida över i naivitet och godtrogenhet. Arbetet med beredning, genomförande och uppföljning av biståndets interventioner bör heller inte reduceras eller forceras på basis av fördomar mot den erforderliga expertisen.

Att frångå distinktionen sakanslag-förvaltningsanslag inom biståndet kräver inga ändringar av lagar och förordningar. Det strider heller inte mot några förpliktelser som Sverige har ingått inom OECD/DAC eller EU. Däremot fordras det ytterligare överväganden om hur anslagstilldelningen och styrningen framöver bör utvecklas. Behövs det nya riktlinjer för utformningen av kringfunktionerna? Krävs det särskilda åtgärder för att förhindra dubbelarbete och illa konstruerade kontrollmekanismer? Några svar på den frågan har inte kunnat rymmas i denna rapport, och lösningarna får sökas efter hand. Det första steg som här rekommenderas är endast att den fallfärdiga gärdsgården demonteras. Det avlägsnar motiv för irrationella överväganden om hur biståndet ska kanaliseras, och bör också främja en bättre resursbalans och kunskapsförsörjning. Det bör gagna kvaliteten i det svenska biståndet.

Summary

In the Swedish State Budget for 2020, SEK 45.989.153.000 is allocated for international aid of which SEK 44.283.158.000 is earmarked for ”aid activities” (line 1) while SEK 1.491.158.000 goes to ”the agency for development cooperation, Sida” (line 2).

Since its inception, Sida is under pressure to keep down its administrative expenditures. The agency’s ”internal efficiency” is measured by an indicator called ”the administrative crown” which is understood as the amount of aid transferred for every crown spent on the upkeep and operations of the agency.

In recent decades, Sweden has devoted 1 per cent of its net national income to development cooperation but, along the lines approved by DAC, certain domestic costs incurred for asylum seekers have been included in the outlays for international aid. This deduction was particularly large in 2015, with the spike in the number of refugees then accepted into the country.

Cyclical variations in economic growth has made line 1 slightly volatile while line 2 has evolved in a more stable fashion. This has led to recurrent complaints from Sida about its problems to handle rising appropriations. By and large, however, the proportions between the two lines has remained relatively unchanged, apart from a shift in accounting practice in 2009 when costs for field offices were transferred from line 1 to line 2. A more detailed survey of the evolution of Swedish development aid expenditures is given in appendix 1, by Johanna Lindgren Garcia.

Many attempts have been made to study the administrative components in development aid budgets, variably referred to as transaction costs, operational expenditures or overhead spending. These outlays seem generally to be higher in multilateral organisations than in national aid agencies but they also vary along many other dimensions, such as project size, contract length and the security environment.

A major problem identified in the Paris Agenda of 2005 is the extensive fragmentation of aid. Donors are bound by a multitude of political and regulatory constraints, and recipients are consequently

compelled to adapt to many different sets of conditions and auditing standards. The Paris Agenda recommended far-reaching harmonisation but the evaluations that have been carried out thus far present only weak evidence of progress in this field. There seems to be little relief in ”the management burden”.

Yet is management only a burden? The premise in much of the literature on development aid, and more specifically in the Swedish budgetary dialogue in this policy field, seems to be that administrative activities should be squeezed back as far as possible so as not to reduce the scope for the transfers that count as the core of the aid effort. In the paradigm currently employed by the Swedish government, low administrative spending equals high internal efficiency.

Dividing professional spheres into more and less useful fractions has many precedents in the history of economic thought. To the 18th century physiocrats, everything valuable came from those toiling on the soil. In the early 19th century, Saint-Simon extolled ”les industriels” that, unlike the aristocracy, the clergy and other outdated social strata, were the only true guarantors of human welfare. Marx developed a labour theory of value that placed commodity production at the core of the economy, relegating services and distribution to its periphery. For workers on the factory floor it has long been mystery what all those people in the office really accomplish. Such ideas find many echoes in the rich tradition of ”bureauphobia” that fails to recognise the value of paperwork – now increasingly digitalised.

Development cooperation is a complicated domain of public policy where results will by necessity vary over a wide spectrum, from excellent to dismal. Line 2 activities are decisive to produce good outcomes from line 1 expenditures. What counts as administration covers a wide range of functions that are vital to the design, implementation, monitoring, follow-up and successive modification of various projects and implementation. Institutional investments are crucial for the formulation of adequate goals and attainment of good results. Treating administration as a consistently negative post in the policy calculus makes little sense. To arrive at optimal patterns of spending there is a strong need to differentiate

between various elements in the process of policy analysis, project preparation, learning from experience, implementation monitoring, review and auditing.

Large parts of Swedish development cooperation are channeled through multilateral bodies and civil society organisations. For these segments less attention is paid to the administrative costs, which may influence the selection of channels for particular interventions.

As public administration is an umbrella term for many different ingredients in the policy process, we will never arrive at a thumb rule for its optimal size and scope. Indiscriminate attempts to reduce administrative costs are however perilous as they may translate into misguided spending. A particular risk inherent in the disdain for bureaucracy is that implementing agencies are drawn towards disbursement goals (”above all, move the money”).

Against this backdrop, the distinction made in Swedish foreign aid between the two budget lines and the ambition to press back as far as possible the administrative component appear very questionable. The report recommends that the twin concepts ”internal efficiency” and ”administrative crown” be discarded and that further efforts be devoted to developing more discerning analytical tools to examine the efficiency of strategies, programmes, projects and channels in development cooperation.

1 Sakanslag och förvaltningsanslag i biståndet: några utgångspunkter

I ett första avsnitt ska vi se närmare på (1) de båda begreppens rättsliga status, (2) hur de har utvecklats över tiden och (3) hur Sida redovisar sin ”inre effektivitet”. Framställningen är översiktlig. En utförligare analys av Sidas praxis och anslagsutveckling ges i bilaga 1 av Johanna Lindgren-Garcia.

Kategoriernas rättsliga status

En första fråga gäller om de båda huvudbegreppen över huvud taget får ifrågasättas. De är sedan länge sanktionerade av både riksdag och regering. Tillhör de därmed en fridlyst konstitutionell domän som inte får beträdas?

Inte alls. De båda termerna **sakanslag** och **förvaltningsanslag** används inom delar av en statliga förvaltningen, men inte i andra (t.ex. polisen och försvaret). De förekommer främst inom områden där stora sjok av statliga utgifter betecknas som ”transfereringar”, ett begrepp som emellertid täcker många olika slags politiska intentioner. Skulle de båda termerna utrangeras från biståndspolitiken vore det heller inte första gången som man frångick väl inarbetade ekonomisk-politiska nyckelbegrepp.

Den konstitutionella och finansrättsliga vokabulären är inte huggen i sten. De svenska statsfinansernas historia är tvärtom kantad av övergivna distinktioner. Här några exempel:

- Nya skatter har ofta lanserats som tillfälliga pålagor. Därför skilde man länge mellan **ordinarie** och **extraordinarie statsintäkter**, och tjänstemännen förordnades på ordinarie eller extraordinarie stat. Efter hand försvann dessa specifikationer.

  I utgiftsbesluten hölls investeringarna isär från konsumtionen. Riksdagen fastställde varje år en **kapitalbudget** och en **driftsbudget**. Men det var inte så lätt att skilja det ena från det andra. Vilka utgifter hade långsiktiga, vilka endast kortsiktiga verkningar? Byggnader och vägar var enkla att klassificera, men

borde utbildning och sjukvård ses enbart som konsumtion? Gunnar Sträng slog ihop de båda delarna till en totalbudget. I kommuner och landsting hängde den gamla modellen kvar lite längre.

- I sekler hade vi också riksmöten med olika befogenheter. Hösten 1917 kunde man inte ge kvinnorna inflytande över rikets finanser och lagar eftersom riksdagsmännen var samlade enbart till en **urtima riksdag**. För att inleda grundlagsändringen fick man invänta nästa **lagtima riksdag**.

- En sentida men nu övergiven indelning gick mellan **förslagsanslag** (som fick överskridas), **reservationsanslag** (som fick sparas) och **obetecknade anslag**. Möjligheterna finns kvar, men språkbruket har fräschats upp.

- Borta är vidare många **specialbestämmelser om myndigheternas tjänster** (i noga preciserade lönegrader) och om **resurstilldelningen för olika slags lokaler och redskap**. Numera får de flesta myndigheter en påse pengar, att använda efter bästa förstånd och gällande instruktioner. Även om särskilda påslag ofta tillfogas för separata uppgifter sparar detta mycken tid i Regeringskansliet, där man nu kan ägna sig åt annat än detaljstyrning.

I det statliga regelverket finns inte så många spår av den indelning av biståndsanslaget som här ska behandlas. Sökmotorn Lagrummet, som ger en bild av det rättsliga språkbruket, känner inte till ordet förvaltningskrona.

Reglerna om tvillingbegreppen sakanslag och förvaltningsanslag i relevanta författningar inskränker sig till frågan om vilket år de ska redovisas. För att finna närmare anvisningar om dem får man spana i bestämmelser av lägre dignitet.

- Till att börja med ges inga besked i **regeringsformen**, där kapitel 9 om finansmakten slår fast att riksdagen beslutar om anslag för bestämda ändamål (3 §) och vidare att anslag och inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (7 §).

- I riksdagen behandlas statens utgifter dels i finansutskottet, dels i de olika fackutskotten. Biståndsfrågor hör till utrikesutskottet. I **riksdagsordningen** finns dock inga bestämmelser om anslagens konstruktion.
- I **budgetlagen** nämns att förvaltningsutgifter ska redovisas för det budgetår som utgifterna hänför sig till medan transfereringar däremot ska redovisas det budgetår då utbetalningen sker (4 kap. 3§). Här stadgas vidare att redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar (10 kap. 2§).
- Samma regler finns i **anslagsförordningen**, där det även ges några relevanta definitioner. Som ramanslag betecknas ett belopp som regeringen beviljat en myndighet för ett bestämt ändamål. Med anslagspost avses ett belopp som har förts upp under ett anslag och som avser ett visst deländamål (4 §). Enligt förordningen har en myndighet som tilldelats ett anslag rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget (10 §).
- I **ekonomistyrningsverkets föreskrifter** till denna paragraf i anslagsförordningen finns en precisering av följande lydelse:

> Om regeringen inte har beslutat annat, ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning. Redovisningen mot ett anslag, en anslagspost eller en delpost ska ske i enlighet med indelningen i regleringsbrevet eller annat regeringsbeslut.

Den inledande satsen i denna bestämmelse öppnar som synes för undantag, och denna säkerhetsventil är som vi ska se senare i flitigt bruk. Enligt en undersökning av riksrevisionen 2006:17 tillämpades distinktionen sakanslag-förvaltningsanslag i 100 myndigheter, men i 55 av dessa fanns särskilda tillstånd att partiellt utnyttja sakanslagen till bestämda förvaltningsändamål. Totalt täcktes 8 procent av förvaltningsutgifterrna på detta vis. Inom biståndet var undantagen

särskilt omfattande före 2008 då biståndskontoren utomlands finansierades med sakanslag. Detta ändrades dock efter kritik av riksrevisorerna. Inrikes förefaller utnyttjande av sakanslag för administrativa uppgifter vara särskilt vanligt i myndigheter med ansvar för många projekt, som t.ex. länsstyrelserna.

- I **instruktionen till Sida** nämns inte distinktionen, men däremot ges myndigheten i uppdrag att hantera vissa administrativa uppgifter även för det multilaterala samarbetet. Här ska Sida således ”för Regeringskansliets räkning utföra vissa administrativa kontrollmoment vid bidragshantering, praktiskt hantera utbetalningar, återbetalningar och återkrav samt svara för en effektiv valutahantering”.
- **Regleringsbreven** ger särskilda instruktioner om hur Sida ska genomföra sin verksamhet under budgetåret och anger därvid de finansiella villkor som gäller. Tyngdpunkterna skiftar något år från år. I regleringsbrevet för 2018 trycker man på myndighetens förmåga till helhetsbedömningar och anpassning av verksamheten vid förändrad omvärldskontext. I regleringsbrevet för 2020 betonas fokusering på biståndets resultat. Man begär också en redovisning som möjliggör jämförbarhet och kontinuitet över tiden. För en översikt av de något växlande budskapen i regleringsbreven, se bilaga 2.

Som Johanna Lindgren-Garcia betonar i sin underlagspromemoria (bil. 1) är den formella styrningen av Sida genom lagar och förordningar allmänt hållen och anslagskonstruktionen stabil i så måtto att samma formuleringar återkommer år efter år.

Utöver dessa bestämmelser av olika valör finns även några uttalanden av riksdagen där man markerar betydelsen av att hålla i sär sakanslag och förvaltningsanslag. I betänkandet 2000/01:FiU27 underströk finansutskottet att denna åtskillnad kan underlätta kostnadskontroll. Det är, heter det, en viktig princip att förvaltningsanslag och sakanslag skall hållas åtskilda. Syftet med detta är att underlätta styrningen av förvaltningen och att anslagets ändamål skall vara tydliga för såväl riksdag som regering. En strävan bör därmed vara att sakanslag hålls så rena som möjligt och inte belastas med förvaltningskostnader.

Problemet är dock, som Riksrevisionens påpekade i ett senare betänkande med samma budskap (RiR 2006:17), att det saknas en entydig definition av förvaltningsutgifter. Detta försvårar för riksdagen och regeringen att upprätthålla kontrollen över utgiftsutvecklingen, skrev utskottet. Otydligheten ansågs vidare skapa möjligheter för myndigheterna att själva definiera hur anslagen ska användas. Därmed kunde vissa förvaltningsutgifter finansieras från sakanslaget. Riksrevisionens styrelse framförde mot den bakgrunden tre rekommendationer:

- Regeringen bör lägga fast en entydig definition av förvaltningsutgifter.
- Regeringen bör i budgetförslagen motivera avsteg från principer i budgetprocessen, däribland den att skilja förvaltnings- och sakutgifter.
- Regeringen bör förbättra informationen till riksdagen om förvaltningsutgifternas utveckling.

Dessa förslag vann dock inte anklang i riksdagen. Finansutskottet (2006/07:FiU20) pekade på att det kunde finnas goda skäl att hålla gränsen flytande. För små myndigheter skulle en strikt åtskillnad kunna innebära ökad administration och minskad flexibilitet. Därtill skulle det kunna uppstå en icke önskvärd detaljstyrning. Att hålla förvaltnings- resp. sakutgifter åtskilda var en god princip, men inte något absolut krav. Ett tillstånd från regeringen att utnyttja delar av ett sakanslag för förvaltningskostnader innebar inte att regeringen brutit mot en av riksdagen fastställd regel, skrev finansutskottet.

Sida har ofta givits tillstånd att finansiera vissa förvaltningskostnader med sakanslag, men vilken sorts utgifter som täckts av dessa medgivanden har skiftat över åren. En post som tidigare rymdes i undantaget men numera redovisas som förvaltningskostnader avser personalen vid utlandsmyndigheter. Anvisningarna till Sida om vad som får bokföras på respektive anslag har förtydligats och stramats åt, och myndigheten följer idag ekonomistyrningsverkets föreskrifter om vilka verksamhets-kostnader som får dras på sakanslaget.

Kategoriernas utveckling över tiden

Biståndsanslagen har stadigt vuxit men det finns också skäl att notera en trendmässig ökning av de avräkningar som går till biståndsklassificerade inhemska utgifter, särskilt sådana som är kopplade till flyktingmottagandet (se figur 1).

Figur 1. Biståndsramens (UO7) utveckling 1990 - 2018

Källa: UD, uppdaterat med BP2016, 2017 och 2018

Inom biståndsramen går två anslag till Sida, ett för transfereringar (U07 1:1) och ett för förvaltningsutgifter (U07 1:2). Den verksamhet som finansieras från anslaget 1:1 är indelad i flera anslagsposter som täcker både bilateralt och multilateralt bistånd. Fördelningen mellan det bilaterala och det multilaterala har det senaste tio åren i stort hållit sig runt 60/40, med en något större andel för de bilaterala insatserna. Inom det bilaterala anslaget ingår även öronmärkt stöd till multilaterala organisationer, sk. multi-bi-bistånd. Exempel på multi-bi-bistånd är stödet till organisationen Global Education Fund, eller 'Maternal Health Trust Fund' på UNFPA. Kärnbidrag till multilaterala organisationer såsom FN:s fonder och program och internationella utvecklingsbanker beslutas och handläggs av utrikesdepartementet men betalas sedan 2012 ut via Sida.

Det bilaterala biståndet betecknas som strategistyrt, och Sida ansvarar idag för 40 olika strategier på (i) global tematisk, (ii) regional eller (iii) landnivå. De geografiska strategierna genomförs av de svenska utlandsmyndigheterna i respektive land. Inom det multilaterala biståndet formuleras de svenska prioriteringarna i organisationsstrategier för respektive organisation. Samstämmighet mellan de multilaterala och bilaterala åtagandena eftersträvas, och regelbunden dialog förs därom mellan Sida, utlandsmyndigheterna och utrikesdepartementet.

Ökningen av de olika beståndsdelarna i det svenska biståndet framgår av tabell 1.

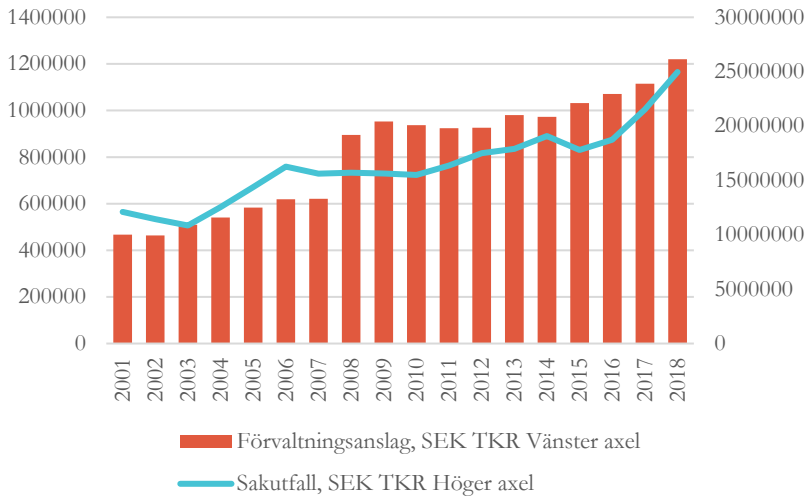
Tabell 1: Utbetalt bistånd, anslagsutveckling och verksamhetens kostnader (mkr)

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Totalt utbetalt bistånd	19 554	19 996	29 120	31 607	32 651	35 468	42 756	41 701	50 769
Sidas sakanslag, utfall	11 441	12 546	16 272	15 702	15 508	17 498	19 081	18 734	24 968
Sidas förvaltnings-anslag, utfall	464	541	619	895	937	926	973	1 071	1 220
Verksamheten s kostnader	853	913	1 049	1 015	1 007	984	1 084	1 188	1 341
Sak-/ förvaltnings-anslag (kr)	24,7	23,2	26,3	17,5	16,6	18,9	19,6	17,5	20,5
Förvaltnings-anslag utfall i procent av utfall sak	4,1	4,3	3,8	5,7	6,0	5,3	5,1	5,7	4,9

Källa: Sidas ekonomiavdelning, Sidas årsredovisningar 2001–2018 samt årsredovisning för staten 2010.

Förvaltningsanslagets ökning framgår både av tabell 1 och av figurerna 2 och 3. En avsevärd uppgång 2007 (från SEK 621 miljoner till SEK 895 miljoner) förklaras av att en omfattande förändring gjordes i prop. 2007/08:1 då finansieringen av Sidas personal i fält som handlägger program och projekt överfördes från sakanslaget till förvaltningsanslaget. Förändringen genomfördes efter kritik av riksrevisionen och riksdagen men motiverades också med önskemålet att möjliggöra en samlad hantering av myndighetens totala förvaltningsutgifter.

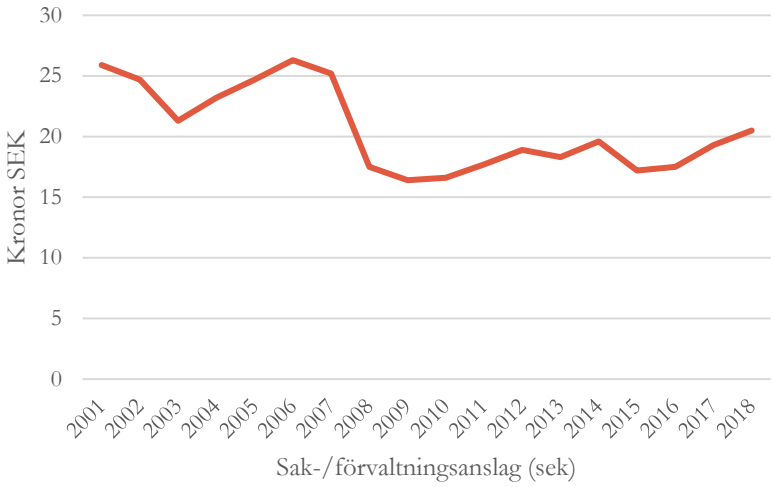
Figur 2: Sidas förvaltningsanslag relativt sakanslag 2001-2018, SEK TKR



Källa: Sida ekonomiavdelning, Sidas årsredovisningar 2001–2018 och årsredovisning för staten 2010.

Kurvorna pekar inte på en entydig ökning av sakanslaget i förhållande till förvaltningsanslaget (figurerna 3 och 4 nedan). Sedan 2008 har andelen varierat mellan 16-20 sakanslagskronor per förvaltningskrona (jmf. 21-26 kronor 2001-2007). Nivåskillnaden mellan de två perioderna (i snitt 23,5 kronor 2001-2007 mot 18 kronor 2008-2018) beror främst på den den ändrade redovisningen av utlandspersonalen som genomfördes 2008.

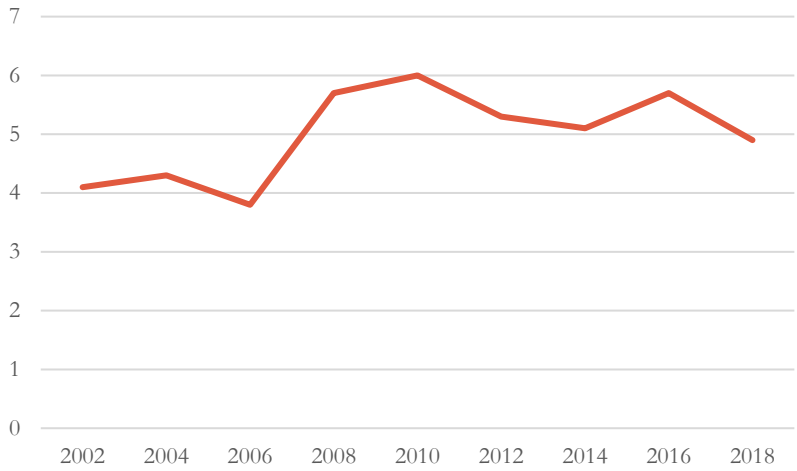
Figur 3. Relationen mellan sak- och förvaltningsanslag 2001–2018



Källa: Sida ekonomiavdelning, 2019

I sin kommunikation till regeringen i de årliga budgetunderlagen har Sida ofta lyft fram att förvaltningsanslaget i relation till sakanslaget har minskat. Figur 4 visar hur detta skett mellan 2008-2018. Siffrorna innan 2008 är däremot inte helt jämförbara och ska därför tolkas med försiktighet.

Figur 4. Förvaltningsanslagets utfall i procent (%) av sakanslaget, 2002 – 2018

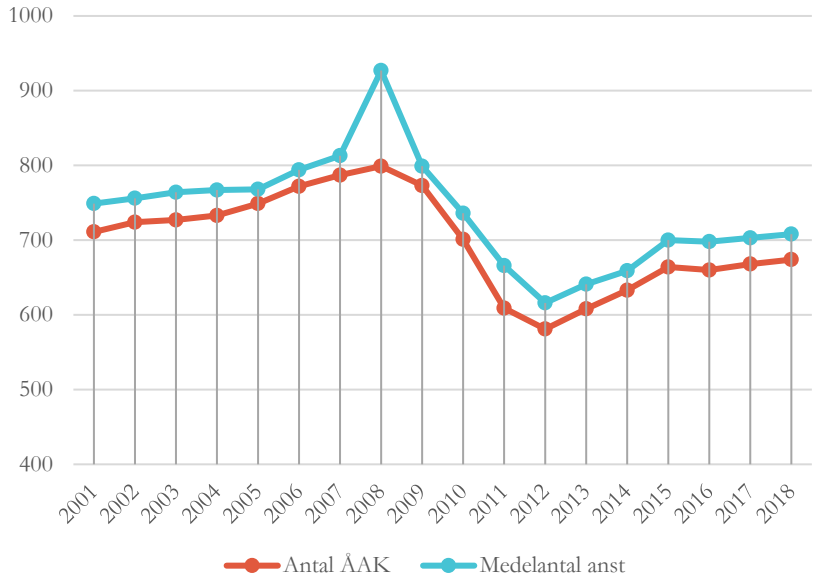


Källa: Sida ekonomiavdelning, Sidas årsredovisningar 2001–2018 och årsredovisning för staten 2010.

Sedan början av 2000-talet har en förskjutning av personalen från Stockholm till utlandsmyndigheterna skett som del i Sidas prioritering att föra verksamheten närmare slutanvändaren i biståndet. Vi ser detta redan uttryckt i den sk. Fältvisionen som genomfördes 2003-2005, följt av responsen till Parisagendan om biståndseffektivitet 2005 och organisationsöversynen 2008 som medförde en stor personalomställning, ökad resultatfokus och en koncentration av Sidas landportföljer.

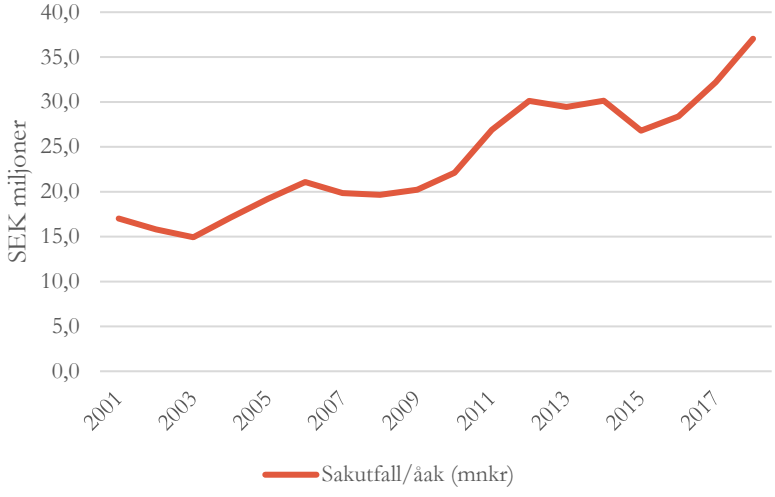
Strävandena att öka andelen av Sidas personal i fält har fortsatt och pågår än idag. Det som verkar hålla tillbaka den utvecklingen är att förvaltningsanslagen inte räcker till. Att bedriva bistånd från en utlandsmyndighet är mer kostsamt än att handlägga det från Stockholm.

Figur 5: Antal anställda på Sida 2001–2018



Källa: Sidas ekonomiavdelning, 2019

Figur 6: Sakutfall per årsarbetskraft



Källa: Sidas ekonomiavdelning, 2019

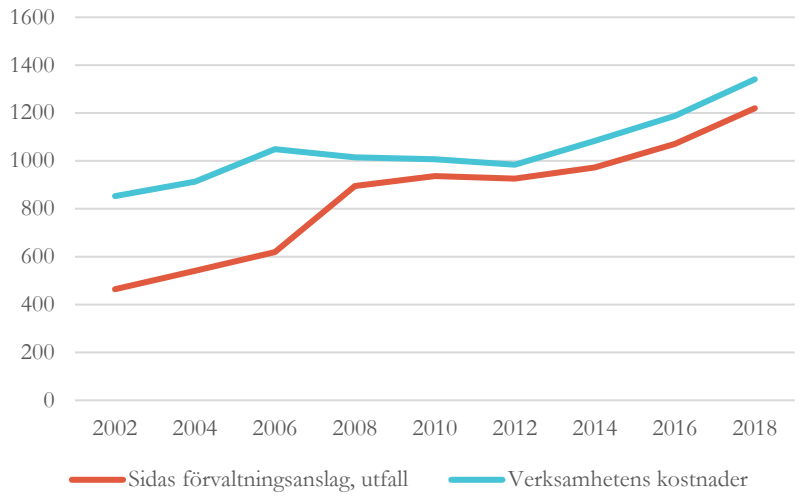
Den minskade personalstyrkan i kombination med att sakanslaget har ökat har haft som konsekvens att sakutfallet per anställd har mer än fördubblats mellan 2001 och 2018, från SEK15,8 miljoner till SEK 37 miljoner. Sakutfallet per insats har tredubblats under samma period. Detta tyder på att Sidas anställda handlägger betydligt större insatser 2018. Däremot verkar inte antalet insatser per årsarbetskraft ha ändrats avsevärt utan har legat på mellan 6–8 insatser per årsarbetskraft under den granskade perioden.

Sedan 2008 finansieras utlandspersonal huvudsakligen från förvaltningsanslaget enligt huvudregeln i ESV:s anvisningar. Inom vissa strategier tillåts dock undantag. Enligt regleringsbrevet får även vissa slags verksamhetskostnader finansieras med sakanslag istället för med förvaltningsanslaget:

> Sida får inom respektive anslagspost finansiera viss metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisningar, revisioner samt hantering av biståndsinsatser som innebär rådgivning och begränsat finansiellt stöd till mottagarna och i vilka mottagarna söker medel i konkurrens via anbudsförfarande.

En utförligare beskrivning av tidigare praxis återfinns i bil. 1. Totalt sett har antalet sakfinansierade tjänster minskat väsentligt sedan 2008. Figur 7 illustrerar hur mycket som finansierats ur sakanslaget mellan åren 2002 och 2018. Skillnaden mellan verksamhetens kostnader och förvaltningsanslagets utfall i bilden är lika med de administrativa kostnader som har finansierats ur sakanslaget. Bilden visar tydligt brytningspunkten 2007 då Sida inte längre kunde finansiera tjänster på utlandsmyndigheterna via sakanslag utan tilldelades ett utökat förvaltningsanslag för att täcka dessa.

Figur 7: Sidas förvaltningsanslag och verksamhetens kostnader 2001 – 2018 (SEK, MKR)

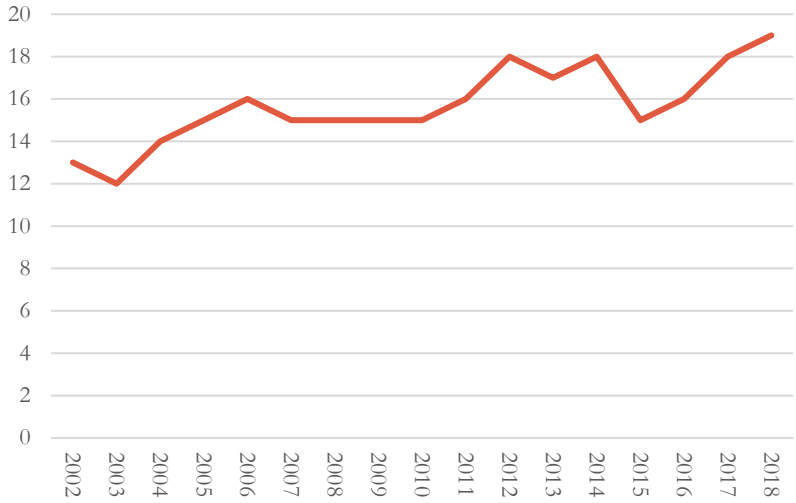


Källa: Sidas ekonomiavdelning, 2019

Sidas redovisning av den ”inre effektiviteten”

Sida använder sig av nyckeltal för att fastställa hur den ”inre effektiviteten” utvecklas över tiden för olika insatser och insatsområden. Förvaltningskronan är en indikator som mäter förhållandet mellan utbetalningar (transfereringar av biståndsmedel) och förvaltningskostnader. En stigande förvaltningskrona anses vara en indikation på högre effektivitet, antingen genom att en större utbetalningsvolym har hanterats av myndigheten eller genom att förvaltningskostnaden för verksamheten har minskat. Som framgår av figur 8 har förvaltningskronan överlag ökat över mellan åren 2002–2018.

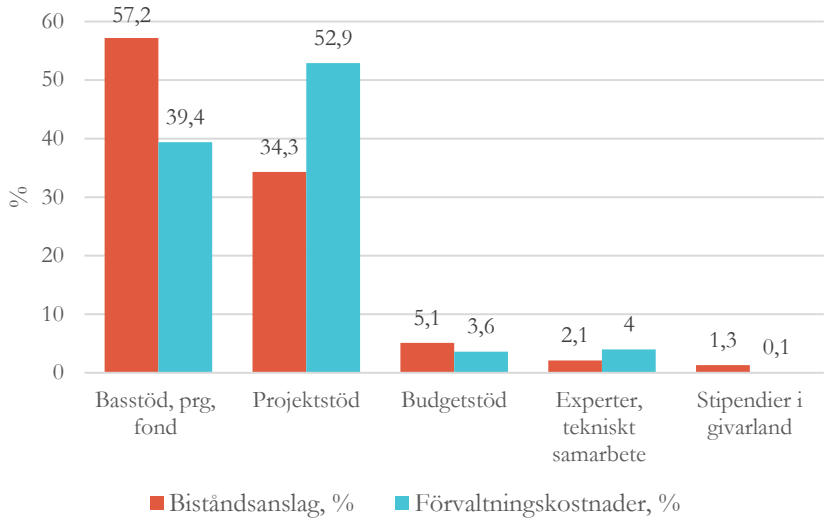
Figur 8. Förvaltningskrona, totalt 2002–2018



Källa: Sida ekonomiavdelning, 2019

Förvaltningskronan ges även per anslagspost (strategi), men enbart efter 2012 då den infördes som nyckeltal i Sidas årsredovisning. Detta år presenterades förvaltningskostnaderna per samarbetsform och från följande år även per strategi/anslagspost. Som framgår av figurerna 9 och 10 är vissa strategier och samarbetsformer mer effektiva om man utgår ifrån förvaltningskronan. Projektstöd är mer resursintensivt än programbaserade ansatser.

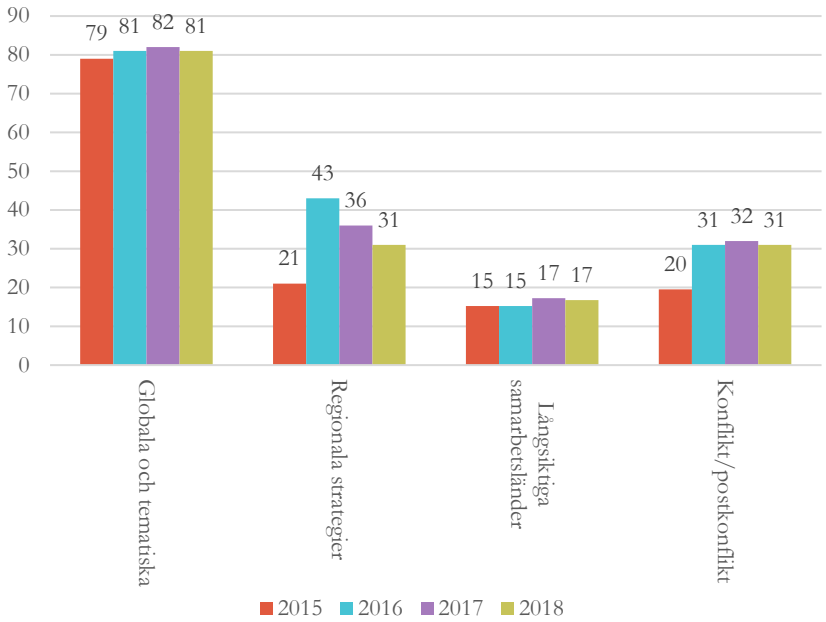
Figur 9: Sidas biståndsanslag och förvaltningskostnader per samarbetsform, procent, år 2012



Källa: Sidas årsredovisning 2012

Förvaltningskostnaden varierar stort mellan olika typer av strategier. Den är betydligt lägre för stora globala strategier som hanteras huvudsakligen i Stockholm än för de bilaterala och regionala strategierna (se figur 10). I genomsnitt hanterar Sida 24 respektive 31 utbetalade kronor per förvaltningskrona för bilaterala och regionala strategier, jämfört med 81 utbetalade kronor per förvaltningskrona för de globala och tematiska strategierna.

Figur 10: Förvaltningskrona per strategityp och år, genomsnitt, 2015–2018



Källa: Sidas årsredovisningar 2016 och 2018

Att bilaterala och regionala strategier genomförs i huvudsak på utlandsmyndigheterna innebär att dessa har högre förvaltningskostnader än de globala och tematiska strategierna som hanteras i Stockholm. Men de skiljer sig också i arbetssätt vilket påverkar kostnaderna, i synnerhet för säkerhet. De bilaterala och regionala strategierna innehåller oftast en högre andel projektinsatser med kortare avtalslängder och lägre volymer.

2 På spaning efter biståndets administrativa kostnader

Den som söker få ett grepp om **biståndets administrativa kostnader** träder in i minst två terminologiska djungler.

Vad är bistånd?

En första fråga gäller: **vad är bistånd?** I Sverige har politikområdet döpts om flera gånger sedan begynnelsen under 1960-talet, först från u-landshjälp eller u-hjälp till utvecklingssamarbete. I budgetpropositionen heter det numera internationellt bistånd. Mottagarländerna har blivit partnerländer och i Paris-deklarationen 2005 därtill utnämnts till ägare av olika program och projekt: utan ownership inga framgångsrika insatser, hette det här. Begreppet partnerskap har alltmer kommit att användas för att undvika en hierarkisk differentiering mellan inblandade aktörer. Liknande etikettskiften har skett på andra språk och i det multilaterala samarbetet. Foreign aid har blivit development aid eller development assistance och sedan development cooperation. Vid avveckling av bistånd till ett visst programland sägs i Sverige ofta att kontakterna ska fortsätta som bredare samarbete eller fördjupat partnerskap.

Resursöverföringar mellan olika länder har nu många olika motiv vid sidan av de rent altruistiska. Utländska direktinvesteringar (foreign direct investment, FDI) är de satsningar som bolag gör i ett annat land. Sådana investeringar kan vara rent fysiska, som gruvdrift, markköp och fabrikskonstruktion. Att köpa andelar i befintliga utländska företag är andra exempel på utländska direktinvesteringar, liksom samriskföretag och ömsesidiga handelsavtal. Det ymnigaste flödet har traditionellt finansierat vanlig kommersiell handel med kapital- och konsumtionsvaror. Till detta kommer nu ett växande utbyte av tjänster, inte minst immateriella. En större post än det offentliga utvecklingsbiståndet är vidare privata kontantöverföringar (remittances). Det omfattande bruket av krediter gör bankerna till viktiga aktörer i dessa olika resursflöden.

Militärbistånd ingår normalt i givarländernas egna säkerhetsstrategier, men även i de civila biståndsprogrammen finns ofta militära eller polisiära komponenter för att trygga insatserna och den berörda personalen. Hur krediter och lånegarantier ska betecknas reser många problem för statistikerna eftersom kommersiella lån ofta har flätats samman med gåvoinslag eller särskilt förmånliga villkor. Av den finansiering som ges till olika utvecklingsbanker är det normalt bara mindre delar som levereras in (paid-up capital) medan merparten består i ännu inte utnyttjade dragningsrätter. En annan gränslinje som inte alltid är lätt att dra går mellan bundet bistånd och exportstöd. Rent politiskt kommer uppbackningen av många biståndsinsatser i inte ringa utsträckning från producenter och leverantörer i givarländerna och deras anställda.

Inom OECDs specialorgan DAC har man fortlöpande reviderat kriterierna för vad som ska betraktas som officiellt utvecklingssamarbete (ODA) och officiell utvecklingsfinansiering (ODF). Det internationella statistiska regelverket har stegvis förfinats, men tillämpas likväl med många nationella variationer.

Vad är administration?

En andra uppgift består i att ringa in begreppet **administrativa kostnader**. Det vetenskapliga studiet av förvaltning har pågått i närmare tre sekler, alltsedan tillkomsten av de första lärostolarna i Kameralwissenschaft på 1720-talet i Halle och Frankfurt an der Oder. Två litteraturöversikter som ännu står sig är Albrow (1970) och Dunsire (1973). Enligt en modern svensk definition av Forssell & Ivarsson Westerberg (2014) är administration ”allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum”.

De administrativa kostnaderna för bistånd beskrivs på olika vis, med varierande innebörder och laddningar. I engelsk-språkiga texter

förekommer sådana beteckningar som indirect costs, non-project costs, general operating support, overhead, indivisible costs, non-allocable costs och non-operative costs. Man talar också om basanslag eller core support. I teoretiska framställningar diskuteras ofta transaction costs, i mer polemiska sammanhang framhävs i stället bureaucracy eller red tape.

Ofta används flera termer parallellt. EUs biståndsorgan Devco uppmanar sina sökande att ange såväl administrativa kostnader som indirekta kostnader. Gränslinjen förefaller dock förhandlingsbar och mest inriktad på att förebygga dubbelräkning. Genom att bevilja lämpligt avvägda klumpsummor slipper givaren bli belastad med alltför många småkvitton. I instruktionen till de sökande heter det:

> Indirect costs are general administrative costs – overhead costs incurred in connection with the eligible direct costs of the action. They are limited to a flat-rate of 7% of the total eligible direct costs for the action. These can include maintenance, stationery, photocopying, mailing postage, telephone, internet and fax costs, heating, electricity or other forms of energy, water, office furniture, insurance and any other expenditure necessary for the successful completion of the project. Postage costs are considered as overhead costs and cannot be accepted under the headings "publications" or "administration".
>
> If the accepted budget includes a provision for flat-rate funding in respect of indirect costs, such costs do not need to be supported by accounting documents.

Svenska texter ställer ofta utgifter för myndigheters, företags eller organisationers kärnuppgifter eller kärnverksamhet i relation till kostnaderna för olika stödfunktioner. Att det är kärnan som ska vårdas och värnas framgår redan av titeln på en rapport från Statskontoret 2016:19 Mer tid för kärnverksamheten. Budskapet sammanfattas på följande vis:

> En stor del av administrationen i myndigheterna är nödvändig och en naturlig del av organisationers behov av att samordna komplex verksamhet. Administration bidrar till att upprätthålla värden som rättssäkerhet och till att stärka lärande och resultatutveckling. Men när kostnaden i form av arbetstid blir för hög i förhållande till nyttan av administrationen så uppstår så kallade tidstjuvar för myndigheterna. De stjäl tid från kärnverksamheten, leder till frustration bland medarbetarna och försvårar för cheferna att utöva ett gott ledarskap.

Den spretiga terminologin gör det svårt att jämföra kostnaderna mellan skilda organisationer. I en svenskfinansierad studie av indirect support costs i biståndet har Development Initiatives (2008) samlat information om de termer som används av olika internationella givare:

Tabell 2: Termer som används för ”overhead” i några multilaterala organisationer

Organisation	Term(s) used
ICRC	Overhead
IOM	Project related overhead
IFRC	Programme Support Costs and Programme Support Recovery (for process of charging costs to programmes)
OCHA	Programme Support Cost
UNHCR	Support Cost
WFP	Indirect Support Cost
UNICEF	Indirect Cost Recovery
UNDP	General Management Support
NGO A	ADRET (Administrative Retention), Shared Cost Recovery, Indirect Cost Recovery, Administrative Cost
NGO B	Administrative costs, PMA (Programme Management and Administration). Other terms vary with donor, e.g. Organisational Management Support (DFID), Indirect Costs (ECHO), Management Support (DEC).
PSO A	Recoverables and non-recoverables
PSO B	Overhead, General and administrative and fringe

Källa: Development Initiatives (2008).

En näraliggande fråga gäller vem som ska avgöra hur olika kostnader ska betecknas och vilken procedur som tillämpas när sådana frågor ska avgöras. I en översikt av några internationella organisationer redovisas följande praxis:

Tabell 3: Vem bestämmer vad som ska räknas som indirekta kostnader i olika multilaterala organisationer?

Org/Fund	Rate set by:	Procedures for review
CERF	UN General Assembly (for Secretariat as a whole)	Controller has put together a Working Group to examine reform of Trust Fund management. WG has made some recommendations relating to direct and indirect costs, which were being discussed by the Controller's Office.
ICRC	Assembly	No regular review. Finance department and external resources would provide analysis to Directorate and Assembly for decision.
IFRC	General Assembly	No regular review but IFRC's Finance Commission (comprising a panel of experts nominated by national societies but who are not from national societies themselves) considers issue of rates and proposed changes, then make recommendation to the General Assembly.
IOM	Council	IOM's Administration can put forward proposals to Council for consideration
MDTFs	UN Development Group	Administrative Agent can submit proposals for consideration
OCHA	UN General Assembly (for Secretariat as a whole)	No specific procedure but any proposal to General Assembly to review rates must come from the Controller.
UNDP	Executive Board	Management submits proposal to Board when necessary.
UNHCR	Executive Committee	No specific times for review but Controller needs to make recommendation to Executive Board
UNICEF	Executive Board	Management submits proposal to Board when necessary.
WFP	Executive Board	Each biennium, WFP submits a budget with an ISC rate based on estimated income from direct operational and direct support costs.

Flera av termerna har vida användningsområden utanför biståndet och färgas därmed av olika teoribildningar. En sådan är **overhead**. Det står oftast för övergripande kostnader som inte går att fördela

på olika kostnadsställen. Begreppet lanserades av Clark i The Economics of Overhead Costs (1923) och har sedan blivit centralt inte minst inom företagsekonomin. Hur olika intäkter och kostnader rätteligen bör redovisas är ett stort fält för forskning och diskussion bland praktiker inom bokföring och revision. Frågan har också tungviktiga implikationer i budgetsammanhang och utlöser ofta intressekonflikter. Vid universitet och högskolor utspelas till exempel många dragkamper kring de påslag som begärs och erläggs i anslutning till forskningsanslag. Vad dessa avgifter ska täcka är inte enbart rent administrativa omkostnader utan även universitets- och fakultetsgemensamma utgiftsbehov.

Begreppet transaktionskostnader har sedan det lanserades av Commons (1931) spelat stor roll inom nationalekononomin. Coase (1937) använde det för att förklara varför vissa former av produktion med fördel utfördes inom företagen medan andra gav upphov till marknader med utbyten mellan olika ekonomiska aktörer. Williamson (1981) utvecklade teorin till att belysa de överväganden som ligger bakom utkontraktering (outsourcing). Inom public choice-skolan har termen ibland knutits till fenomenet ”rent-seeking”, tjänstemäns benägenhet att till egen vinning utnyttja sin kontroll över tillståndsgivning och andra trånga administrativa passager. North (1992) har visat hur etablerande av fasta spelregler och andra institutionella investeringar kan sänka transaktionskostnaderna och därmed stimulera ekonomisk tillväxt.

Dahlman (1979) urskiljer tre slags transaktionskostnader:

1. Sök- och informationskostnader.
2. Förhandlingskostnader.
3. Åtgärder för att trygga fullföljande av ingångna åtaganden.

Det är lätt att identifiera moment i arbetet med bistånd som svarar mot dessa behov. Stora delar av kunskapsgrunden för de program och projekt som utvecklas kräver insatser i forskarsamhället och i olika slags informationsinsamlande myndigheter. De analyser och sammanställningar som utförs inom biståndsmyndigheterna förutsätter med andra ord ett vidsträckt vetenskapligt omland.

Förhandlingsarbetet bygger likaledes på en rad institutionella premisser och förutsättningar. När insatserna sedan ska följas upp, kontrolleras och utvärderas krävs återigen stora externa kunskapsresurser. Likaväl som transaktionsekonomerna genom sina analyser kan visa vilka tjänster som bör utföras internt inom företagen och vilka som hellre bör upphandlas på marknaden kan samma slags perspektiv anläggas på biståndsmyndigheternas val av arbetsstrategier.

En tredje term med något annan innebörd är tekniskt stöd (på engelska technical assistance) eller TA-medel. I EU-sammanhang står detta uttryck för åtgärder som gäller förberedelser, övervakning, administrativt stöd, utvärdering, revision och kontroll. I biståndsprojekt utgör TA-medel vanligtvis 4-6 procent av de för ett ändamål budgeterade medlen. Som förmedlare av EU-transfereringar mottar den svenska statsförvaltningen betydande ersättningar för sådana insatser. För budgetperioden 2014-2020 uppgick Sveriges TA-medel från EU till omkring 140 miljoner euro, varav nästan hälften avsåg Landsbygdsprogrammet (ESV 2016:38).

Hur stora är de administrativa kostnaderna?

Multilaterala organisationer har högre administrativa kostnader än nationella biståndsmyndigheter. Några förklaringar ges av Palagashvili & Williamson (2014). En är att de nationella myndigheterna outsourcar sina kostnader genom att anlita multilaterala organisationer. En annan är att FN-organ och andra internationella organisationer i stor utsträckning arbetar genom program som kostar mer att driva, t.ex. genom högre utgifter för personal och sjukvårdsutrustning. En tredje orsak kan vara att de multilaterala organen ägnar sig åt andra uppgifter än bistånd och internationell finansiering. Som exempel anförs IAEA som har en mycket hög kostnadskvot men som också sysslar med mycket annat än just bistånd. Slutligen styrs de multilaterala organisationerna av vidsträckta och mer diffusa ägarkonstellationer vilket kan reducera kontrollen över löner och andra kostnader. Den stora medlemsskaran kan också skärpa de problem som är förknippade med principal-agent-relationen.

En annan dimension som har studerats är tidsaxeln. Biståndsinsatsernas administrativa kostnader är ofta större i förberedande och inledande skeden. Världsbanken uppges i snitt spendera $ 150.000 det första året och $ 200.000 det andra året innan en låneansökan slutgiltigt har bifallits. Kostnaderna för övervakning och uppföljning belöper sig därefter till $ 70.000 per år. Till detta kommer låntagarsidans kostnader om sammanlagt $ 450.000. Eftersom administrationen per lån är relativt konstant drar mindre projekt proportionellt sett högre omkostnader än större (Brown mfl 2000).

Alla seriösa bedömare av bistånd medger att ett visst men varierande inslag av administration behövs för att åstadkomma effektiva resultat. Men hur mycket är lagom? Många författare betonar att den frågan inte har något entydigt svar. I den mån administrativa omkostnader redovisas varierar definitionerna dessutom från land till land och mellan olika organisationer. Vidare är biståndsvärlden full av mellanled som kan ha ansvar att slussa eller övervaka resurser från andra organisationer. Många interventioner hanteras på olika nivåer, med vidhängande skiktad administration. Höga kostnader för overhead kan vara en varningssignal som motiverar fördjupad analys, men Easterly & Williamson (2011) understryker att behoven varierar mellan olika slags insatser:

> Although there is not an established benchmark as to how much aid could be spent on overhead, spending a large percent of the budget on overhead could be interpreted as diversion of aid funds to sustain bureaucracy rather than deliver funds to the intended recipients. However, the optimal overhead ratio is not zero either, as a well-managed aid effort requires funding of management activities such as fiduciary oversight, monitoring and evaluation, and project design and implementation. Also, agencies vary widely in purpose and mission, and some missions may require higher administrative budgets than others.

Vid en jämförelse mellan olika slags biståndsorgan framgår att bilaterala myndigheter har lägre overhead än multilaterala organ, som i sin tur har lägre kostnader än FN-organ. Två extrema exempel är UNDP och UNFPA vars administrativa kostnader är avsevärt större än utgifterna för själva biståndet. Bland bilaterala organ har USAID högst kostnader, vilket författarna förklarar med de många motstridiga krav och kriterier som fastläggs av Kongressen.

Alla jämförelser av detta slag ska dock tolkas med försiktighet. Skillnaden mellan bilaterala och multilaterala organisationer kan t.ex. till någon del bero på att den förra gruppen utlokaliserar sina administrativa kostnader till den senare. På samma vis kan det vara svårt att bedöma förvaltningskostnaderna på en nivå utan att ta hänsyn till motsvarande utgifter hos mottagare och förmedlare. I biståndsinsatser är det snarare regel än undantag att flera led är inblandade. Vad Porter (1985) och en uppsjö av sentida företagsekonomisk litteratur kallar värdekedja har i utvecklingssamarbetet sin motsvarighet i en ofta lång transmissionskedja.

Kostnaderna kan alltså skilja sig mellan olika **typer av givare**. Givetvis går det också att iaktta variationer mellan olika länder, t.ex. beroende på resp. **utvecklingsnivåer** och **säkerhetslägen**. Andra faktorer är **insatsernas omfång** och **varaktighet**. Bigsten & Tengstam (2015) har försökt kalkylera vilka besparingar som skulle kunna göras genom ett mer koncentrerat bistånd. De fokuserar på kategorin country programmable aid (CPA), dvs den del av det officiella utvecklingsbiståndet som planeras flerårigt på nationell nivå. Med utgångspunkt från OECD-statistiken beräknar de hur de administrativa kostnaderna skulle kunna minskas genom (1) en inskränkning av antalet partnerländer, (2) ett skifte från projekt till program. Det första steget antas ge en besparing om 14 procent, det andra steget en motsvarande minskning om 24,3 procent. Totalt skulle den ursprungliga notan på förvaltningskostnader om $6,113.15 miljoner kunna minskas med $1,840 miljoner.

I många organisationer används skilda procentsatser inom olika områden. Development Initiatives (2008) har genom en enkät försökt få grepp om tillämpade procedurer för att fastställa ”indirect support costs” (tabell 4):

Tabell 4: Hur fastställer man indirekta kostnader i några multilaterala organisationer?

Organisation	Principer för indirekta kostnader	Fastställda
CERF	UN Secretariat rules apply. Controller has applied low rate applicable for pass-through mechanism, rather than higher rate for trust funds. UN agencies receiving funding are allowed to charge one set ISC rate.	1980
ICRC	One fixed rate applied only to activities in field budget, which is separate from the HQ budget that covers all costs in Geneva, including field support.	Early 1990s
IFRC	Generally one fixed rate but charges donors that require grant-specific reporting 1% more to cover extra costs. Donations from companies and related foundations have 5% deducted upon receipt to cover the costs of relationship management. The remaining 95% of the donation incurs the general ISC rate.	2007
IOM	Generally one rate (applied to total costs) but, for resettlement and return programmes, where international transport costs are a significant part of total costs, a different rate is applied that is calculated on staff and office costs only.	Dec- 2005
MDTFs	UNDP used to charge one rate with a minimum charge of $20,000 for MDTFs of less than $2 million and a maximum charge of $100,000 on contributions of over $10 million. In April 2008, UNDG members removed the minimum and maximum ceilings so one flat rate applies to all MDTFs. The UNDG Iraq Trust Fund applies a sliding scale. UN agencies receiving funding usually apply their own financial rules and ISC rates but Iraq Trust Fund has set a specific rate.	2003
OCHA	UN Secretariat rules apply so one rate for normal activities that OCHA executes and a 10% lower rate when OCHA passes funds to others for implementation (as with country-level Emergency Response Funds).	1980

Organisation	Principer för indirekta kostnader	Fastställda
UNDP	UNDP has adopted a more centralised approach to charging ISC. Two rates apply - one for contributions from beneficiary governments and a higher rate for all other contributions.	June 2007
UNHCR	One fixed rate applied to supplementary programmes and new and mandate-related (NAM) activities but not to programmes in the annual budget (though if an annual programme receives CERF funding, the income from the ISC rate is used to cover the costs of posts where the primary function is the development, formulation, delivery and evaluation of programmes).	2000
UNICEF	3 rates. Contributions over $40 million and joint programmes (at discretion of Executive Director) are charged 1% less than general rate because of economies of scale. Thematic funding charged 2% less than general rate because UNICEF has discretion over expenditure and pools funds from different donors. 2% less also applies to income from private sector in programme countries.	June 2006
WFP	WFP has changed its policy of applying different rates to different programme categories and now applies one standard ISC rate to all programmes. Direct support costs are charged on a per tonnage basis.	Reviewed every bienniu

Källa: Development Initiatives (2008)

Några jämförande studier

Offentliga förvaltningskostnader **generellt** har undersökts i flera studier - i Sverige särskilt av ESO, Statskontoret liksom av Riksrevisionen och dess föregångare Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

Under 80-talet initierades flera översikter av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). I en jämförande undersökning av Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22) konstaterades att hanteringskostnaderna skilde sig åt kraftigt mellan generella förmåner av typ barnbidraget och mer selektiva

överföringar som socialbidraget (den tidens försörjningsstöd) och olika slags skördeskadeskydd. I en liknande undersökning granskades Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32).

Ett större försök att kartlägga statsförvaltningens intern-administration genomfördes från 1981 av Statskontoret, på regeringens uppdrag. I detta s.k. INKA-projekt frågade man sig hur stora resurser som användes på dessa funktioner, hur internadministrationen utvecklats över tiden och hur omfånget skilde sig mellan olika myndigheter. Nyckelbegreppen i projektet var operativ resp. icke-operativ verksamhet. Det förstnämnda definierades som det direkta handhavandet av myndigheternas uppgifter - och det sistnämnda som resten. Grundtanken var att fördelningen mellan de båda kategorierna hade betydelse för myndighetens effektivitet, och en närmare kalkyl av proportionerna kunde ge stöd åt ett värdefullt utvecklingsarbete. Feldimensionering kunde bero på att myndigheten var för liten eller för stor, eller på krav som ställdes på den utifrån. Ett antal olika bestämningsfaktorer tänktes påverka internadministrationens andel av de samlade resurserna, såsom myndighetens storlek, verksamhetens art, associationsformen, kapitalintensiteten, marknadssituationen, arbetskraftsförsörjningen, organisationen och pågående volymförändringar.

Förvaltningskostnader och transaktionskostnader mera specifikt inom **biståndet** har undersökts i flera studier. En undersökning som kom att influera Rom-agendan sökte få ett grepp om det samlade internationella biståndet till Vietnam. Några andra tidiga rapporter belyste den starka fragmenteringen av biståndet som gjorde det svårhanterligt för mottagarna. Ett svenskt pionjärarbete utfördes 2006 av konsultfirman Mapsec på uppdrag av Utrikesdepartementet. Sekretariatet för utvärderingar av Paris-agendan beställde flera rapporter (Wood, Lawson). En senare svensk studie utfördes på uppdrag av Sida efter en anmaning av regeringen (Lithman). För en undersökning av det globala biståndets den administrativa rationaliseringspotential stod två nationalekonomiska forskare (Bigsten & Tengstam).

Slutligen har en egen studie av administrationskostnaderna i biståndet på basis av OECD/DAC-data utförts inom ramen för detta projekt, av Johanna Lindgren-Garcia. Den redovisas i sin helhet i bil.1.

i. Landstudier av Vietnam, Zambia och Senegal

Ett ambitiöst försök har gjorts att få grepp om de samlade transaktionskostnaderna för det internationella biståndet till Vietnam (Brown m.fl. 2000).

Utgångspunkten för undersökningen var en förnimmelse att höga transaktionskostnader inverkade menligt på biståndets effektivitet. I botten låg tre antaganden:

- Att höga transaktionskostnader pressar ner biståndet genom att minska givarländernas motivation för insatser;
- Att de minskar effektiviteten genom att sluka resurser som annars kunde ha använts för bistånd;
- Att de minskar effektiviteten genom att givarländer och mottagande regeringar allokerar medel till uppgifter som inte svarar mot utvecklingsprioriteringar.

Med transaktionskostnader avses i undersökningen "the costs arising from the preparation, negotiation, implementation, monitoring and enforcement of agreements for the delivery of ODA". Dessa sönderfaller i tre kategorier: (1) administrativa kostnader som också kallas overhead och huvudsakligen består av personaltid, (2) indirekta kostnader som består i diverse bieffekter som gör det svårare att uppnå olika utvecklingsmål, t.ex. genom snedfördelade resurser, och (3) opportunity cost som innebär att högre tjänstemän tvingas anslå mycket tid till att tillfredsställa givarnas önskemål snarare än att leda policy-utveckling och offentlig verksamhet.

Att mäta transaktionskostnader är nu inte så lätt, understryks det i rapporten. En hel del förvaltningsarbete skulle behöva utföras även om det inte var biståndsfinansierat. Annat bidrar till institutionell utveckling och kan därmed ge varaktig nytta. En hel del är abstrakt och därmed omöjligt att kvantifiera. Slutligen finns ett betydande

subjektivt moment i perceptionen av kostnadsbördan. Höga transaktionskostnader uppstår ofta tidigt i projektcykeln innan insatserna har hunnit ge några positiva effekter.

För arbetsbelastningen på mottagarsidan är splittringen på många givare och många olika insatser ett permanent bekymmer. För att möta detta problem har givarna upprättat ett tjogtal arbetsgrupper. Detta leder emellertid i sin tur till behov av samordning och avstämningar.

Receptet blir då olika slags åtgärder för ökad sammanhållning och konsolidering. En övergång från projekt till program kan bidra till minskad plottrighet, liksom standardisering av olika processled och en förlängning av tidshorisonterna. Rapportförfattarna betonar vidare behovet av nationellt ägarskap och lokal närvaro av givarorganisationerna. Flera av deras slutsatser dyker senare upp i 2005 års Paris-deklaration.

Likartade men mindre ambitiösa undersökningar har senare genomförts av biståndsinsatser i Afrika. Här bekräftas bilden av en stark fragmentisering. Watt (2005) rapporterar två översyner: en av utbildningsbistånd till Zambia och en annan av stöd till hälsosektorn i Senegal. Trots behjärtade ansträngningar från Världsbanken att samordna utbildningsbiståndet till Zambia opererade flertalet länder separat, med egna modeller och resurser. Enligt en DAC-studie ansåg givarna att 52 procent av upphandlingen skedde lokalt, medan det enligt regeringens bild endast handlade om 10 procent. De transaktionskostnader man sökte minimera var framför allt de egna. Splittringen på många små insatser ledde till höga administrativa utgifter för mottagarländerna, och forskarna kunde inte notera något större intresse hos givarna att ta itu med detta genom att anlägga ett helhetsperspektiv.

ii. Mapsec

I fokus för Mapsec-studien står begreppet ”inre effektivitet”.[1] Det definieras som uppnådda resultat i förhållande till insatta resurser. Tvillingbegreppet ”yttre effektivitet” står för relationen mellan

[1] Mapsec (2006) Inre effektivitet i det bilaterala utvecklingssamarbetet.

effekter och mål, vilket för det svenska utvecklingssamarbetet när denna rapport skrevs var ”att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”. Den yttre effektiviteten kan också bedömas i relation till milleniemålen och andra högprioriterade ambitioner relaterade till demokrati och samhällsstyrning.

Den inre effektivitetens variationer och utveckling härleds från tre huvudgrupper av bestämningsfaktorer: (1) insatsportföljens sammansättning, (2) det bilaterala samarbetets organisation och processtyrning samt (3) den finansiella styrningen, inkl. fördelningen av dispositionsrätt och administrativa resurser inom Sida.

Vad gäller **insatsportföljen** är några variabler antalet samarbetsländer, deras karaktär, antalet biståndssektorer, insatsernas former och storlek, de använda kanalerna samt samarbetets former.

I fråga om **organisation och styrning** anges som viktiga faktorer rollfördelningen mellan departement och myndighet, Sidas organisationsstruktur samt roll- och ansvarsfördelningen inom Sida.

Under rubriken **finansiell styrning** uppmärksammas indelningen av sakanslaget, finansiella restriktioner och delegeringen inom Sida av dispositionsrätten till sakanslaget.

Mapsec-rapportens författare är väl medvetna om att den sorts effektivitet de mäter är problematisk. Teoretiskt borde denna relateras även till effekterna, dvs det slutliga resultatet. Detta är dock inte möjligt eftersom effekterna är långsiktiga och beror av en rad faktorer i samarbetsländerna. Även den yttre effektiviteten är vansklig att fånga. Författarna snuddar först vid tanken att framgång kanske skulle kunna mätas genom att undersöka hur andelen fattiga i samarbetsländerna utvecklas över tid. Detta recept avvisas dock på flera grunder. För det första är det inte givet vilken tidshorisont som bör väljas. För det andra påverkas fattigdomen av många andra faktorer än biståndet. För det tredje är Sverige inte ensam givare utan en av många. Även om millenniemålen erbjöd ett antal relativt lätthanterliga framgångskriterier finns det inga bra svar på frågan om hur en positiv utveckling ska krediteras på olika inre och yttre

insatser liksom vilken roll som ska tillskrivas olika institutionella rambetingelser.

Nästa fråga är då vad som ska inkluderas under rubriken administration. Enligt OECDs riktlinjer ska begreppet administrativa kostnader omfatta:

1. Förvaltningskostnaderna i den centrala biståndsmyndigheten eller biståndsmyndigheterna och i andra utförande myndigheter som helt ägnar sig åt utvecklingssamarbete.
2. Administrativa kostnader i myndigheter med flera uppgifter i proportion till biståndets andel av deras respektive budgetar.
3. Administrativa kostnader kopplade till utvecklingssamarbetet som bärs av representanter och beskickningar utomlands.

För Sveriges del gäller att alla kostnader för huvudkontoret i Stockholm bokförs som administration medan hela fältorganisationen ingår i biståndsanslaget. Detta leder till fel i båda riktningarna, påpekar Mapsec-rapporten: dels utförs en del arbete i Stockholm som har karaktären av tekniskt bistånd, och dels ingår en hel del administrativa uppgifter i fältorganisationens budgetar.

I sina egna kalkyler söker Mapsec-rapporten korrigera för dessa bokföringsfel, men stöter då på en annan svårighet: hur hantera den administration som organiseras av samarbetsländerna själva? Inför denna komplikation väljer man att definiera utvecklingssamarbetets administration som det merarbete som uppkommer på grund av att aktiviteterna genomförs just inom ramen för ett utvecklingssamarbete och inte självständigt. Inte helt invändningsfritt, kan man tycka: för det första kan det ju tänkas att insatserna inte skulle ha kommit till stånd utan bistånd, för det andra att kostnaderna inte ökar utan sjunker genom utländsk medverkan.

Det övergripande optimeringsproblemet är enligt Mapsec-rapporten att avgöra hur stor andel av den totala budgeten som ska avsättas till administrativa ändamål. På så vis kan man fastställa hur en given slutlig effekt i mottagarlandet kan åstadkommas till lägsta möjliga administrativa kostnad. Problemet är dock att det bara i undantagsfall går att avgöra det egna bidragets inverkan på

utvecklingen i samarbetslandet. Som approximation till den sammanlagda sluteffekten föreslår de därför det utbetalade stödet.

Med detta resonemang är man emellertid tillbaka till den utvärderingsteknik som ofta kritiserats i biståndsdebatten, där kriteriet på framgångsrika insatser är genomförda utbetalningar. Eftersom det önskvärda vid målstyrning är att ange vilka förändringar man vill uppnå är detta mått problematiskt, medger författarna, men med det mål som riksdagen uppställt blir den överförda volymen ändå en viktig indikator.

Svårigheten att relatera ett oprecist mått på framgång till ett oprecist mått på omkostnader angriper Mapsec-rapporten genom en jämförelse med dels OECD-genomsnittet, dels några andra länder. De svenska siffrorna korrigeras inledningsvis för de avvikelser som uppstår genom att den svenska fältorganisationen i dess helhet belastar sakanslaget. Efter denna justering ligger Sveriges administrationskostnader 2005 på 7,1 procent av det totala biståndet, att jämföra med 7,0 procent för DAC-länderna totalt. Kostnaden per överförd biståndskrona uppskattas till 7,6 procent. I detta perspektiv framstår den svenska biståndsadministrationen som ”medeleffektiv”. Till svenska enskilda organisationer utgick vid denna tidpunkt ett påslag på 8,5 procent, till paraplyorganisationer 9,5 procent och till FN-organ 13 procent.

Valet av jämförelseländer är svårt. I sin s.k. kapacitetsstudie har Sida redovisat kostnaderna för fyra länder, utöver Sverige Nederländerna, Norge och Storbritannien. Andelarna varierade i ett spann mellan 4,2 och 6,2 procent. Varje land har dock sin egen portfölj av insatser, bidragsländer och tidshorisonter.

För att skärpa bilden av biståndets inre effektivitet behövs det enligt Mapsec-studien ett avsevärt bättre underlag om Sidas verksamhet. Styrmått bör tas fram avseende (i) spridningen av biståndet över länder, (ii) antalet sektorer i varje land, (iii) spridningen av biståndet på insatser och (iv) valet av biståndsformer. För få fram meningsfulla indikatorer på variationer och utvecklingen över tid behövs en avsevärt bättre och mer finfördelad tidsredovisning. Vad som hittills införts har lågt informationsvärde eftersom olika enheter har givits stor frihet att själva redovisa sitt arbete. Som övergripande mått på den inre effektiviteten bör väljas

den totala administrativa kostnaden i relation till överförda resurser. Detta rent kvantitativa mått bör så kompletteras med rating-baserade kvalitetsmått.

iii. Lawson

En huvudpunkt i Paris-agendan var tanken på effektivisering genom bättre samordning av biståndsorganens arbete. Ett gammalt klagomål hos mottagarna är att varje givare anländer med sina egna idiosynkratiska önskemål och synpunkter. Att anpassa verksamhet och redovisningar till alla dessa divergerande önskemål är tungt och tidsödande för samarbetsländernas regeringar. Bättre kravkoordinering skulle därför kunna leda till en smidigare hantering av utvecklingssamarbetet.

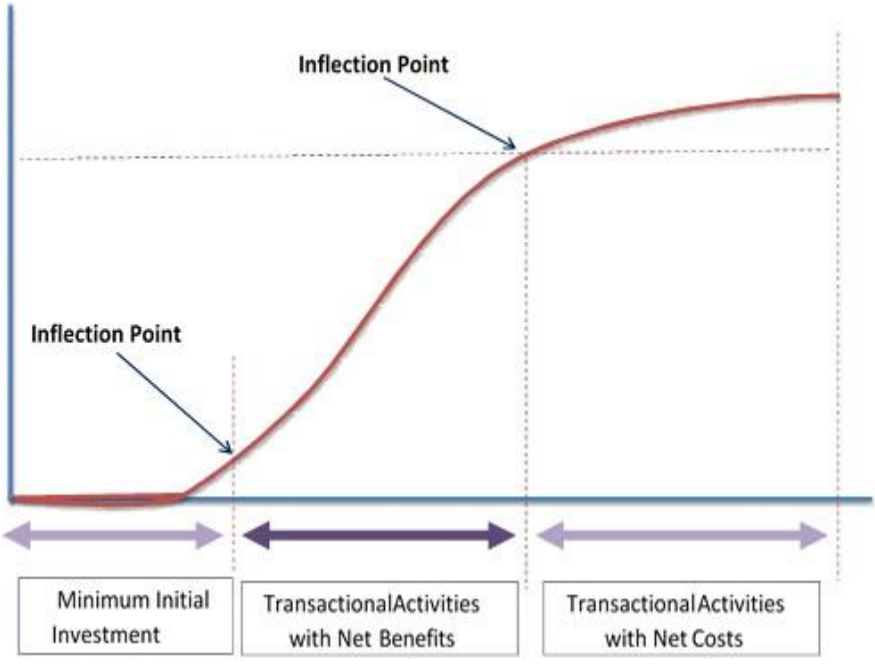
Redan en kort tid efter Paris-mötet kom signaler om att dessa förhoppningar inte tycktes bli infriade. Många trögheter i givarländerna verkade sätta käppar i hjulet för den önskade samordningen. Därtill bekräftades det ofta noterade sambandet mellan uppgiftskrav och administrativ belastning. En enkät 2008 visade att av de 14.000 givarmissioner som genomförts till 55 mottagarländer hade inte ens en på fem varit koordinerad med andra givare. En del av de ökade administrativa kraven spårades direkt till Paris-agendan. Den ”kunskapsbaserade ekonomin” som Europeiska Unionen nyligen hade proklamerat som grundvalen för sin framtida utveckling visade sig rymma nya resurskrävande informationsflöden. I en första översikt av gensvaret till Paris-agendan rapporterade Wood mfl (2008) att man i samtliga utvärderingar på givarsidan hade noterat svåra anpassningsbehov och höjda transaktionskostnader.

I detta läge beställde Sekretariatet för utvärdering av Paris-deklarationen en studie av den brittiske utvecklingsekonomen Andrew Lawson. Rapporten, som 2009 publicerades som Evaluating the Transaction Costs of Implementing the Paris Declaration, fick den blygsamma underrubriken A Draft Concept Paper.

Lawson noterade inledningsvis att det fanns höga förväntningar både i Paris 2005 och vid uppföljningsmötet i Accra 2008 om att biståndets effektivitet skulle kunna höjas (både verkningsgraden effectiveness och kostnadseffektiviteten efficiency) ökad samordning. Härigenom skulle biståndets transaktionskostnader kunna minska.

I biståndsdebatten har transaktionskostnader ibland använts som en synonym till administrationskostnader. Men att fånga termens innebörd har inte varit så lätt. Lawson urskiljer tre typer: (i) sökkostnader som omfattar mottagarnas överväganden om vad som behövs och spaning efter lämpliga finansiärer liksom motsvarande ansträngningar på givarsidan, (ii) förhandlingar och beslut samt (iii) mottagarnas åtgärder för att uppfylla stipulerade villkor och givarnas arbete med genomförande, utvärdering och kontroll. Det här är inte kostnader som hux flux kan skäras bort, eftersom det skulle äventyra de insatser det handlar om. Inte heller är det utgifter som är lätta att kvantifiera.

Figur 11: Transaktionsutgifternas utveckling över tiden i ett biståndsprojekt. I varje insats finns först en fas med enbart kostnader, sedan en fas med positivt utbyte och sist en slutfas med nettokostnader.



Källa: Lawson (2009). X-axeln anger kostnaderna för transaktionerna samt tiden och Y-axeln anger nyttan/utbytet av insatsen.

Lawson anlägger en betydande distans till begreppet transaktionskostnader genom att hävda att detta inte bör uppfattas som något mätbart utan snarare som en metafor. Han definierar det inledningsvis på ett sätt som för tankarna till den negativa värdemonismen – ”aid transaction costs might be defined as the costs necessary for an aid transaction to take place but which add nothing to the actual value of the transaction” - men går sedan löst på sin egen definition genom att eftertryckligt betona värdet av alla de tre uppräknade momenten. Vid närmare betraktande visar det sig att en del sidoaktiviteter leder till nettovinster, medan andra ger förluster. Detta illustreras av en kurva som täcker tre olika verksamhetssegment (ovan).

Med den definition som Lawson har valt är det enbart utgifter i det vänstra och i det högra fältet som blir transaktionskostnader, medan utgifter i mittenfältet är värdeskapande. Att räkna ut plus och minus är dock vanskligt, och Lawson avråder från försök i den riktningen. Det enda två seriösa studier som företagits om biståndets transaktionskostnader har inte avkastat några data användbara för jämförelser.

Mer övertygad är Lawson om påståendet att Paris-agendan i sig har lett till högre transaktionskostnader. En resumé av de mekanismer som lett till detta ges i tabell 5:

Tabell 5. Transaktionskostnader genererade av Paris-agendan enligt Lawson (2011)

	Ownership & Aid Alignment	**Aid Harmonisation**	**Frameworks for Results & Mutual Accountability**
Search Costs	For Governments: finding Donors willing to use country systems and respect ownership For Donors: assessing Country systems which might conform to adequate fiduciary standards	For Governments: finding ways of encouraging or compelling aid harmonisation For Donors: identifying like- minded donors and appropriate opportunities for undertaking joint activities	Identifying partners willing and able to engage in the development and establishment of frameworks for results and mutual accountability
Bargaining & Decision Costs	Defining, negotiating and agreeing mutually satisfactory conditions for the use of Country systems	Defining, negotiating and agreeing mutually satisfactory conditions for harmonisation	Defining, negotiating and agreeing appropriate indicators of performance and methods of measurement
Policing & Enforcement Costs	Fulfillment by all parties of agreed reporting requirements. Monitoring of fulfillment by other parties Reacting to censure parties not fulfilling commitments	Fulfillment by all donors of agreed reporting requirements. Monitoring of fulfillment by other parties Reacting to censure parties not fulfilling commitments.	Fulfillment by all parties of agreed reporting requirements. Monitoring of fulfillment by other parties Reacting to censure parties not fulfilling commitments.

Källa: Lawson (2011).

De slutsatser Lawson drar av sin genomgång är följande. Föreställningen att transaktions-kostnaderna i biståndet är för höga har nu blivit allmänt omfattad. Kalkyler har därför efterfrågats, men sådana har inte mycket att tillföra eftersom underlaget är så svajigt. Att beräkna transaktionskostnader per biståndsdollar är därför fåfängt. Däremot kan det ha sitt värde att analysera utvecklingstendenser för olika slags kostnader. Det kan också vara nyttigt att undersöka kostnadsfördelningen mellan givare och mottagare liksom mellan olika grupper av aktörer inom biståndet. Med inspiration från Woods frågar sig Lawson: om Paris-agendan nu inte har gett önskat resultat, behövs det då ett ökat tryck på gaspedalen eller ett byte av växel? Men något svar ger han inte.

iv. Lithman

På samma vis som Lawson markerar ett visst avstånd från sin uppdragsgivares förväntningar genom att rapportens undertitel ”concept paper” kallar Lithman sin uppsats ”a pre-study for a strategic evaluation”. Beställningen kommer i hennes fall från Sida, men dess ursprung är ett avsnitt i budgetpropositionen 2014. I stället för att invänta ett regeringsuppdrag valde Sida att själv ta initiativ till en undersökning, Transaction costs and development aid through Sida (2014).

Med en distinktion lånad från Furuboth & Richter (1998) urskiljer Lithman tre sorters transaktionskostnader:

(i) institutionella eller politiska kostnader för att etablera, vidmakthålla eller ändra en policy

(ii) managementkostnader som är utgifter för att etablera, vidmakthålla och ändra organisationer

(iii) marknadskostnader som är utgifter för informationsinsamling, sökprocesser, förhandlingar, beslut, genomförande och kontroll av marknadstransaktioner.

Utöver de kostnader som diskuteras av Lawson (2011) pekar Lithman också på de ansträngningar som krävs för att bygga upp och utveckla partnerskap mellan givare och mottagare. I

engelskspråkig litteratur används ibland uttrycket ”partnering”. Som närmare utvecklats av Jobin (2008) är detta en allt vanligare form för att genomföra utvecklingsbistånd. Partnerskapet uppstår dock inte av sig självt utan förutsätter förtroendeskapande åtgärder och kontaktbyggande under en längre tid. Ansatsen påminner om den som använts i forskningen om socialt kapital.

På ett liknande spår går Paul & Vandeninden (2012) som skiljer mellan kortsiktiga och långsiktiga transaktionskostnader. En del kontaktarbete är att betrakta som investeringar snarare än som appendix till löpande biståndsinsatser. Kontinuitet och förutsägbarhet påverkar många aktörers incitamentsstruktur. Sådana aspekter är viktiga att beakta vid valet mellan program och projekt.

En begränsning i många studier är att enbart givarsidans transaktionskostnader beaktas. Som betonats vid de tre mötena i Paris 2005, Accra 2008 och Busan 2011 faller dock en betydande belastning på samarbetsländernas ofta fragila administration. Några få försök har gjorts att vidga perspektivet i denna riktning (Salomons 2009). Vid bistånd som passerar genom flera led ligger frestelsen nära till hands att summera de administrativa kostnaderna genom hela förmedlingsprocessen. Med en sådan ansats riskerar man emellertid att underskatta de vinster och besparingar som kan följa av en rationell arbetsfördelning. Det är knappast någon slump att värdekedjorna i kommersiell varu- och tjänsteproduktion har tenderat att förlängas under senare decennier, utan högljudda varningar för distributionens byråkratisering.

Lithman ställer frågan om antalet mellannivåer i förmedlingen av en viss biståndsinsats skulle kunna användas som ”proxy” för transaktionskostnaden, men avvisar denna tanke. Den slutsats hon drar av sin genomgång är att begreppet med alla dess definitionsmässiga oklarheter är av mycket begränsat värde, annat än för separata analyser.

v. Bigsten & Tengstam

För en radikalt annan ansats till problemet står Bigsten & Tengstam som i International Coordination and Effectiveness of Aid (2015) utgår från att biståndets transaktionskostnader dels är kända, dels kan nedbringas relativt kraftigt genom generella strukturella förändringar i linje med Paris-agendans maning till bättre givarsamordning. Studien bygger på författarnas tidigare forskning och på Birdsall & Kharas (2010) komparativa studie av multilaterala och bilaterala givare. De fokuserar på den delmängd av det totala officiella biståndet (ODA) som kallas country programmable assistance (CPA). De biståndstyper som utesluts är skuldavskrivningar, humanitära och andra oförutsägbara insatser, bistånd som inte innebär överföringar till mottagarländerna samt åtgärder som inte hanteras i de officiella regeringsförhandlingarna mellan givare och mottagare.

Data hämtas från OECD och Världsbanken. För länder med tillgänglig statistik beräknas det administrativa kostnaderna uppgå till $ 6.113 miljoner. Det genomsnittliga antalet samarbetsländer per givarland uppgår enligt använda källor till 109,2. På basis av egna tidigare kalkyler utgår författarna från att de administrativa kostnaderna vid en minskning av antalet samarbetsländer kan sänkas med 14 procent, vilket innebär en besparing på $ 856 miljoner. I nästa steg undersöker de effekterna av en övergång från projekt till program och kommer då fram till en möjlig besparing om 24,3 procent eller $ 984 miljoner. Hela operationen skulle då rendera en kostnadsminskning om $ 1,840.

Varför har då sådana förändringar inte redan skett? Utvärderingarna av försöken att genomföra Paris-agendan och biståndsdiskussionen under senare år vittnar om betydande trögheter i det internationella utvecklingssamarbetet. Det talas om en ”Paris fatigue”. Bigsten & Tengwall resonerar om ett antal andra faktorer som också kan tänkas påverka givarländerna. Oavsett vad som proklameras i nationella och internationella programdokument är målpanoramat för olika aktörsgrupper mycket brett och inrymmer med visshet även handelspolitiska och säkerhetspolitiska överväganden. Att lämna en mottagare kan vara förknippat med höga politiska kostnader. Handelspolitiska motiv spelar ofta in vid

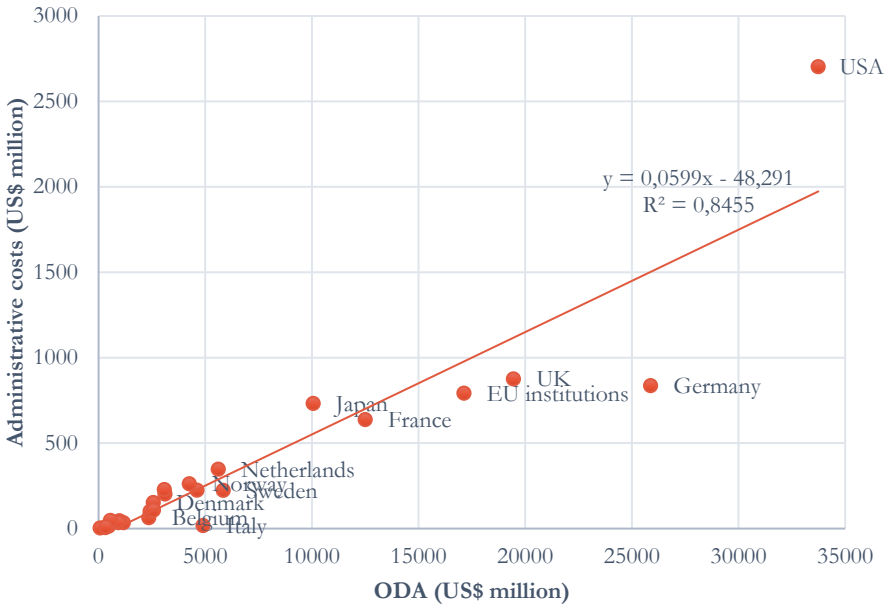
valet av biståndsländer. Särskilt för större länder tillkommer sannolikt geopolitiska ambitioner. Biståndets effektivitet är därför knappast den enda faktorn som nationella beslutsfattare tar hänsyn till vid sina länderval, och kanske inte den mest centrala.

vi. Lindgren-Garcia

En jämförande undersökning av förvaltningsandelen i olika länders bistånd har genomförts inom ramen för denna rapport av Johanna Lindgren-Garcia, på basis av DAC-statistiken (bilaga 1). Till OECD redovisas såväl det totala biståndet som den andel därav som används för administrativa kostnader. Det samlade biståndet 2018 uppgick till US$ 149,3 miljarder och de administrativa utgifterna till US$ 7,9 miljarder, motsvarande 5,8 procent av den totala resursöverföringen. För Sveriges del var andelen 3,8 procent i relation till den totala resursöverföringen men däremot 5,8 procent för det bilaterala stödet, väl under snittvärdet för OECD/DAC-länderna på 7 procent.

Figur 12 visar de administrativa kostnaderna som funktion av den totala budgeten för internationella biståndet för 2018 för OECD/DAC-länderna. Både bilateralt och multilateralt bistånd har inkluderats för att fånga upp skillnader som delvis kan förklaras av fördelningen mellan de båda kategorierna. Figuren tyder på ett linjärt samband mellan det totala offentliga utvecklingsbiståndet (ODA) och de administrativa kostnaderna. R2-värdet är 0,85 vilket innebär att cirka 85 procent av variationen i de administrativa kostnaderna förklaras av biståndsvolymen. Figuren visar också på en avtagande effekt såtillvida att proportionen administrativa kostnader minskar med större biståndsvolymer.

Figur 12: Andelar administrationskostnader, OECD DAC medlemsländer, 2018



Källa: Lindgren-Garcia baserad på data från OECD/DAC

Vissa länder i figuren står ut, såsom USA, Tyskland och Italien. Tyskland har låga administrativa kostnader relativt biståndvolymerna vilket skulle kunna innebära att de har en effektiv administration, men det behöver undersökas vidare för att förstå de underliggande faktorerna. Även Italien har mycket låga administrativa kostnader relativt biståndsutbetalningarna. Cirka 80 procent av Italiens internationella bistånd kanaliseras genom multilaterala kanaler. Huruvida detta är en förklarande faktor är dock osäkert och något som kan undersökas vidare.

3 Administrationen som belastning eller värdeskapare

I utvärderingen av Paris-agendan har man undersökt om biståndets administrativa börda har minskat genom de senaste årens reformer. Mycket lite eller inte alls, visade det sig. Wood mfl (2008) fann ingen märkbar lättnad i ”the management burden”.

Att byråkratin utgör en belastning är förstås inget ovanligt synsätt. Men det kan vara värt att stanna upp något inför detta språkbruk och borra lite djupare i de underliggande föreställningarna.

Samhällets klyvning i nyttiga och onyttiga aktörer

En av de äldsta tankefigurerna i den politiska filosofin går ut på att samhällskroppen kan indelas i närande och tärande lemmar. Några aktörer skapar energi, andra förbrukar den. Ekonomin är kluven i produktiva och improduktiva element, roddare och fripassagerare, myror och syrsor. En karikatyr som var populär under 1800-talet visar det arbetande folket som karyatider längst ner i en våningstårta, hårt pressat att bära upp alla de andra. På dessa skuldror vilar sedan lager efter lager av andra samhällsklasser, den ena mindre nyttig än det andra.

Idén utvecklas med samhällsekonomin och uppträder följaktligen i många olika varianter. För en tidig version stod fysiokraterna (Turgot, Quesnay, Mirabeau) enligt vilka **jorden** var den enda källan till rikedom. Allt välstånd uppstod genom lantbruket och dess binäringar. Andra yrken var däremot sterila. Industrin och handeln tillförde inget annat än bearbetning och transporter av jordbruksprodukter. Ett livskraftigt lantbruk var grundvalen för alla andra näringar. De fysiokratiska doktrinerna kritiserades häftigt av Smith och trängdes undan efter franska revolutionen, men en sentida version återkom i Georges jordvärdeslära enligt vilken marken var vårt gemensamma arv och

därför den lämpligaste basen för finansiering av alla kollektiva nyttigheter.

En konkurrerande teori utpekade i stället **industrin** som ursprunget till all tillväxt. När Saint-Simon i början av 1800-talet hyllade les industriels inbegrep han rymlig skara, inte enbart industriarbetare utan också företagare, uppfinnare, arbetsledare och andra produktiva krafter. Motpolen till denna kreativa klass var feodalväldet, kyrkan, byråkratin och liknande parasiter som inte bidrog med något av värde. Saint-Simon själv fick inget större genomslag för dessa idéer, men de populariserades av några senare lärjungar och gav då upphov till en rörelse med religiös profil. Marx fördömde Saint-Simon som utopsocialist men tog också tydliga intryck av hans hyllning av manufakturer och teknik. För 1800-talets visionärer var det inte längre lanthushållningen som drev utvecklingen framåt, utan mekaniken och ångkraften.

Ett varaktigt avtryck gjorde idén om **arbetet** som källan till allt värde. Den utvecklades i olika former av Locke, Smith och Ricardo. För Marx bevisade arbetsvärdeläran både kapitalismens dynamik och arbetskraftens exploatering. I förgrunden står här de ansträngningar som erfordras för råvaruutvinning och industriell bearbetning. Vad som därefter följer i den ekonomiska näringskedjan - handel, transporter och tjänsteproduktion - hamnar i skymundan. Den moraliska dynamiten i Marx' teori rymdes inte minst i beskrivningen av kapitalägarens utsugning av arbetarklassen: vad proletären skapar exproprieras av hans arbetsgivare, som själv inte tillför något av nytta till produkten. Det gör heller inte distributionen, som visserligen är nödvändig men inte värdeskapande. I detta schema intar leveranser en undanskymd position, medan planering av produktionen är en mycket enkel process. Tidiga marxistiska skisser av den framtida ekonomin placerade i dess mittpunkt en statistisk centralbyrå, som enkelt skulle beräkna samhällets tillgångar och behov och därefter utfärda direktiv om vad som borde tillverkas.

En enda produktionsfaktor betyder mycket mer än alla andra – det var den gemensamma kärnpunkten i alla dessa varianter av värdemonism. En sentida variant av doktrinen utpekar i stället **kunskapen** som den främsta värdekällan i det

informationssamhälle som sägs ha avlöst jordbrukssamhället och industrisamhället. Begreppet ”kunskapsekonomi” lanserades av Drucker i The Age of Discontinuity (1969). Här är ekonomins viktigaste tillgång inte längre jord eller maskiner eller arbete utan hjärnkraft och färdigheter, som formas och berikas genom fostran och utbildning. Förnyelsen sker framför allt genom forskning och utveckling, och i fokus står ett brett spektrum av innovationer.

Inom EU har kunskapssamhället ryckt i förgrunden i senare års programförklaringar, särskilt Lissabon-deklarationens (2000) högtidliga förkunnelse att EU inom tio år skulle bli ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med förmåga till varaktig ekonomisk tillväxt, bättre arbeten och större social sammanhållning”.

Central för alla dessa synsätt är distinktionen mellan nyttiga och onyttiga aktiviteter. Medan många ekonomiska doktriner tilldelar samhällsklasserna olika men komplementära roller tenderar åtskilliga värdemonistiska synsätt att rangordna samhällsklasserna i mer och mindre behövliga. Vissa yrkesgrupper och sociala skikt driver utvecklingen framåt, medan andra följer efter, åker snålskjuts eller stretar emot. Framstegen alstras av det goda arbetet. De hämmas däremot av alla de motverkande krafter som tynger, bromsar eller undergräver de produktiva insatserna. Avgränsningen mellan de båda zonerna ges ofta moraliska undertoner, särskilt när den används för politisk mobilisering.

Var **staten** hamnar i dessa olika berättelser om framstegens och tillväxtens källflöden är inte självklart. Den kan placeras in på den goda sidan, som en institutionell förutsättning för alla möjliga steg framåt. Långt innan det allmänna skolväsendet växte fram beskrevs fursten som en välvillig lärare och fostrare. Lagstiftningen banade väg för både sedlighet och materiell förkovran. Hos många tyska statslärda – från Hegel till Weber – möter en hög värdering av staten och dess tjänare. Även i Sverige utvecklades tidigt en bred ådra av etatism inom olika politiska traditioner, alltifrån den klassiska konservatismen över liberalismen till socialdemokratin. Vördnad för överheten predikades av kyrkan och sedermera inom det växande utbildningsväsendet. Den ljusa bilden av staten och ”det allmänna” sög näring ur 1800-talets boströmianism, ur sekelskiftets nationella

strömningar liksom ur folkhemsdoktrinen och idéerna om solidaritet och social sammanhållning.

I dessa traditioner framtonar en positiv syn på den offentliga sektorn. Genom rättsutvecklingen har en ordning etablerats inom vars ramar de välståndsbildande krafterna ges spelrum för värdefulla initiativ. Utbildningsanstalter, hälsovård och sociala trygghetssystem bidrar med viktiga komplement. Såväl rättsstaten som socialstaten kräver för sin fortlevnad insatser av engagerade ämbetsmän. Vad som under 1700-talet kallades ”politiväsendet” och sedermera omdöptes och utvidgades till välfärdssamhället la grunden för ett mer civiliserat samfund. Med framväxten av en omfattande lokalförvaltning tillfogades så en bred kommunal tjänsteproduktion. Även om vissa viktiga yrkeskårer genom bolagisering har spjälkats av från det offentliga systemet verkar ännu idag en mycket stor del av arbetskraften i statlig och kommunal tjänst. Gränslinjen mellan privat och offentlig sektor är dock fortsatt oklar, eftersom den kan dras efter olika kriterier såsom huvudmannaskap, reglering och finansiering. Den är också omtvistad och rörlig, med kontinuerliga förskjutningar åt ena eller andra hållet. Den bejakande bilden av den offentliga sektorn bekräftas i de opinionsmätningar som numera utförs med jämna mellanrum. Med vissa variationer möter flertalet statliga och kommunala myndigheter en betydande uppskattning.

Parallellt med denna uppfattning fortlever emellertid också en återkommande och ibland ettrig byråkratikritik. Många medborgare pendlar mellan en i grunden positiv värdering av den offentliga sektorn och en periodiskt återkommande irritation över förvaltningens avarter. Den stora statsapparaten bygger på omfattande pålagor och regelverk. I det komplicerade samhället konfronteras vi oavbrutet med krav och villkor som måste uppfyllas. Det kan handla om blanketter som ska fyllas i men också om mer hämmande anspråk. Många offentliga påbud framstår som svårbegripliga.

En speciell form av negativ värdemonism möter vi i **byråkratikritiken**, som utpekar just ”administrationen” och dess utövare som en belastning och ett utvecklingshinder. Administration förknippas ofta med den offentliga sektorn, men förvaltning bedrivs också i näringslivet. I jordbruket är ”förvaltaren”

en yrkesgren som lätt hamnar i kläm mellan ägare och arbetare. I de olika etiketter som används för att beskriva administrativa funktioner avspeglas varierande uppfattningar om förvaltningens roll i samhällsekonomin.

Klagomålen mot administrativt krångel kommer inte enbart utifrån. Även från byråkraterna själva hörs mycken kritik över de regler och rutiner som de är satta att hantera. Inom vissa områden har kraven på samordning, hushållning och rapportering lett till att allt större tid går åt till administrativa funktioner. Sådana förnimmelser tilltar när externa styrorgan kräver alltmer information om utfall och kostnader. Ekonomiadministration, resultatredovisning och utvärderingar genererar mycket internt arbete inom förvaltningen. Inom många områden fordras också en omfattande dokumentation för att möjliggöra samverkan mellan olika enheter och kontroll av vidtagna åtgärder. Det ”institutionella minnet” är inte självförsörjande – det kräver fortlöpande bokföring.

Högutbildade yrkesgrupper blir ofta vältaliga uttolkare av byråkratikritiken. De vill ägna sig fullt och helt åt sina kvalificerade arbetsuppgifter och blir då frustrerade av allehanda kringfunktioner och rapportkrav som de nödgas fullgöra. Mycken tid äts upp av samråd och sammanträden. Inom vården finns en stark förnimmelse att alltmer energi måste ägnas åt till journalföring och kontakter. En del insatser uppfattas som nyttiga och nödvändiga, t.ex. för patientsäkerheten och vårdkontinuiten. Andra krav bedöms som överdrivna. I litteraturen om administrationssamhället, den växande utvärderingen och granskningssamhället klagas ofta över dubbel- och trippeldokumentation. Många yrkesgrupper rapporterar att rapporteringsplikterna stjäl tid från vad man uppfattar vara det egentliga arbetet. I en enkätundersökning svarar 75 procent av läkarna att de upplever en ökad byråkratisering inom sjukvården. New public management som i slutet av förra seklet blev en samlingsrubrik på många olika organisatoriska reformer har under senare år i stället blivit en sammanfattande benämning på alla möjliga tidstjuvar i moderna organisationer.

En negativ värdering av administration har också fått näring genom sentida strömningar inom nationalekonomin. Både från den ordo-liberala europeiska traditionen och de libertarianska eller

nyliberala amerikanska tankelinjerna riktas en principiellt hållen kritik mot en växande statsmakt. Byråkratins strävan att expandera analyseras också i en omfattande litteratur. Parkinsons berömda lag påstår att arbetet i varje verksamhet sväller ut till dess det fyller den tid som står till buds för dess genomförande. Buchanan& Tullock (1962), Niskanen (1971) och många andra ekonomer i den livaktiga public choice-skolan hävdar att förvaltningen har ett egenintresse att maximera sin budget. I litteraturen om budgetprocesser (Heclo & Wildavsky 1981, Wildavsky 1986, Schick 1996) beskrivs en kontinuerlig maktkamp mellan å ena sidan ”spenders” i fackdepartement och å andra sidan ”guardians”, de offentliga kassornas väktare som mestadels återfinns i regeringskanslierna och i synnerhet i finansdepartementen.

Många försök att effektivisera den offentliga förvaltningen anlägger liknande kritiska perspektiv. Under senare decennier har modeströmningarna avlöst varandra i tät följd, och Sverige tillhör de länder i OECD-kretsen som är aldrig är sena att pröva på nya idéer, alltifrån programbudgetering till nollbasbudgetering, balanserade styrkort, mål- och resultatstyrning, total quality control, systemstyrning, lean production, public-private partnership, matrisstyrning, värdebaserad vård, agility och tillitsbaserad styrning. Samtidigt söker forskarna nyansera bilden av vad förvaltning egentligen går ut på. Oavbrutet kommer nya impulser från företagsvärlden. Hall (2012) har sökt skildra framväxten av en ”managementbyråkrati”. Ivarsson Westerberg (2004) föreslår en funktionell distinktion mellan tre olika typer av administration. Först en konstituerande variant som verkar genom planering, arbetsfördelning, samordning och kommunikation. Dess syfte är att upprätta och vidmakthålla organisationen. Därefter en effektiviserande administration som verkar genom ledning, styrning och organisering. Slutligen en legitimerande administration som främst hanterar relationerna till omvärlden.

Bistånd och byråkrati

I biståndet genereras en del av byråkratikritiken av friktionerna mellan givarländernas och mottagarländernas administrativa system.

Här ställs solida skattefinansierade myndigheter med stabila tjänstestrukturer mot långt mer fragila offentliga ramverk, med betydande inslag av klientelism och klanlojaliteter. Misstro på ömse sidor väcker önskemål om täta kontroller och tidiga, riktade betalningar. Givarnas önskemål om resultatredovisningar är ofta svåra att tillgodose. Ambitionerna att mäta utfall och spridningseffekter får i många sammanhang bantas till dokumentation av genomförda utbetalningar.

Att biståndets fragmentering mellan många givare och många mottagare skapar stora problem har längre stått klart. Detta har varit ett av huvudnumren i Paris-Accra-Busan-processen, med många föresatser om harmonisering, samverkan och fusioner av nationella resursflöden. Särskilt långt har man dock inte kommit på denna väg, där givarländerna visar sig mycket fast bundna vid sina inarbetade principer och rutiner (Wood 2008, Lawson 2009).

I utvecklingssamarbete uppstår administrativa omkostnader på många håll, hos mottagarländerna på olika politiska nivåer, hos multilaterala organisationer liksom hos förmedlande företag och civilsamhällesorganisationer. Hur stora dessa samlade avbräck är har ingen beräknat, och det är heller inte säkert i vilken utsträckning det i realiteten rör sig om avbräck - i ett värdekedjeperspektiv kan det i stället handla om nyttiga bidrag till biståndsprocessen. Regeringskansliets förvaltningskostnader för biståndet särredovisas inte och kan därför inte jämföras med Sidas. Detsamma gäller anslagen till multilaterala organisationer. De enda administrativa utgifter som man riktar sökarljuset mot är de som uppstår hos Sida. Dessa är år efter år föremål för stränga predikningar i regleringsbreven, och myndigheten avkrävs redovisningar av dem i kreativt alltmer utvecklade nedbrytningar.

Är syftet med dessa uppgiftskrav att förhindra en okontrollerad ökning av förvaltningsandelen i biståndet förefaller det ambitionen i stora drag ha lyckats. De siffror vi kunnat redovisa (ovan avsnitt 1) tyder bara på ett enda markant brott i kurvan, som inföll när konteringen av arbetet ute på fältet överfördes från sakanslag till förvaltningsanslag. I övrigt är förändringarna små.

Det finns emellertid andra tänkbara effekter av dessa krav. Har de påverkat prioriteringen mellan olika insatstyper inom Sida? Har

de lett till mer av sammanhållna program? Har de lett till längre kontraktsperioder? Har de lett till en ökad utlokalisering av verksamheter till civilsamhällesorganisationer? Har de lett till ett val av multibi-kanaler i stället bilaterala insatser? Sådana sorters förskjutningar kan märk väl vara mycket välmotiverade på andra grunder, så jakande svar på dessa frågor behöver inte tyda på felaktiga beslut. Förändringar i dessa riktningar har aktivt eftersträvats av både statsmakterna och Sida. Men om det främst är omsorgen om ”förvaltningskronan” som är det tyngst vägande motivet finns det ändå anledning till eftertanke. En allmän allergi mot byråkrati är ingen bra grund för kloka vägval, särskilt inte om allergin gäller enbart den begränsade del av biståndets administrativa kostnader som bokförs just inom Sida.

Till detta kommer förstås det tema som upprepade gånger har berörts i rapporten: att administration är ett brett samlingsbegrepp som inrymmer många värdefulla förutsättningar för ett effektivt bistånd. Förvaltningskomponenten i olika sorters tjänsteproduktion beror på många olika faktorer, inte minst prestationens komplexitet. Utvecklingssamarbete är en sammansatt verksamhet som ställer höga krav på professionalism, bakgrundskunskaper, områdeskompetens, kulturförståelse, observationsförmåga, kontaktkapacitet, lyhördhet och flexibilitet. En enda person kan sällan åstadkomma allt detta, utan flera kloka skallar måste samsas om uppgiften. Därmed följer också behov av kontakter, samråd, expertutlåtanden, kvalitetskontroll, överläggningar - kort sagt en hel drös av de moment som traditionellt ryms under rubrikerna förvaltning eller stödfunktioner.

Hur stor andel av biståndsresurserna behöver tas i anspråk för detta bakgrundsarbete? Det går inte säga generellt. Olika grupper av insatser måste bedömas var för sig. Säkert finns det exempel på misslyckade satsningar där man har mobiliserat alltför dyrbar kompetens. Men själva idén att de administrativa kringfunktionerna bör minimeras i syfte att nå högsta möjliga ”inre effektivitet” framstår som förfelad.

Ofta ligger en mycket stor del av biståndets värdeskapande just inom den sfär som kallas förvaltning. Den doktrin som hävdar att biståndet kan reduceras till överförda transfereringar och bedömer

allt annat som kostnader är liksom sina många värdemonistiska föregångare en villolära. Många insatser kräver inte bara olika sorters hårdvara. Ta artilleriet: att maximera satsningen på kulor och krut men däremot spara in på den expertis som spanar och siktar leder inte till särskilt goda resultat. Huruvida de resurser som satsas på administration är för stora eller för små är omöjligt att säga rent generellt och abstrakt, det måste undersökas separat inom olika insatsområden. Men den ryggradsmässiga reflexen att administration är något man ska dra ner på är i varje fall högst riskabel. Enklare former av tjänsteproduktion kan normalt klara sig med mer begränsade administrativa insatser, medan mer komplexa och svårbedömda prestationer kräver långt större kunskapsinvesteringar.

4 Tjänar skiljelinjen något syfte?

De resurser som avdelats till bistånd har ända sedan begynnelsen indelats i sakanslag och förvaltningsanslag. Detta är inte alls unikt för biståndet: samma åtskillnad görs på många andra områden. Ovanlig är dock den ryckighet som utmärker biståndets sakanslag genom kopplingen till bruttonationalintäkten. Mycket tyder på att distinktionen bland annat av detta skäl ställer till större bekymmer inom biståndet än inom andra förvaltningsområden. Vittnesmål härom kan spåras till alla skeden av sektorns utveckling.

Från 60-talet skedde en snabb ökning av biståndsanslagen men en mycket långsammare expansion av de administrativa resurserna. Anell (2017) beskriver hur Sidas chef Anders Forsse i början på 1980-talet informerade utrikesdepartementet om att verket inte hade kapacitet att effektivt ta hand om de kraftiga anslagsökningarna. Det föranledde ingen reaktion från regering och riksdag. Resultatet blev en ökning av lättadministrerat import- och betalningsbalansstöd.

2006-2014 utbröt enligt Anell en öppen konflikt mellan Alliansregeringen och Sida. Anslaget fortsatte att öka i oförminskad takt, samtidigt som verkets kompetens och kapacitet att förmedla ett effektivt bistånd kraftigt beskars. Många medarbetare i Sida och utrikesdepartementet har (mellan skål och vägg) vittnat om att de upplever ett tvång att fylla en given ram och att kvalitetsgranskningen då kommer i kläm, uppger Anell. Ostrom et al. skriver i sin rapport Aid, Incentives, and Sustainability (2002) att incitamenten att ”få iväg pengarna” (”move the money”) tenderar att bli allt viktigare när de personella resurserna minskar i relation till budgetens storlek. Två tredjedelar av de Sida-anställda som intervjuades uppgav att de kände en press från överordnade att få iväg pengarna. Detta kan inte vara bra för arbetsmoralen, kommenterar Anell.

I budgetlitteraturen är detta problem välkänt. Man talar om ”December fever” och ”disbursement goals” - framgångar mätes inte i materiella resultat utan vad som värdesätts är tjänstemännens förmåga att göra av med anslagen. Liknande rapporter kommer från andra länder. En iakttagare av det amerikanska biståndet hävdar att

utvecklingskompetensen har beskurits på bekostnad av den ”counter-bureaucracy” som är helt inriktad på kontroll och övervakning (Natsios 2010).

Dialogen mellan Sida och Regeringskansliet

I Sidas skrivelser till regeringen - från äldre tiders petita eller anslagsäskanden till nutidens budgetunderlag - betonar man ofta att det uppdrag man har anförtrotts är mycket komplicerat och att olika insatser ställer helt olika krav på myndighetens beredningsarbete och uppföljning. Förvaltningsanslaget måste vara väl anpassat till sakanslaget.

Vid flera tillfällen har myndigheten sökt ge en fördjupad bild av detta balansproblem. 2002 svarade man på ett regeringsuppdrag om en särskild prövning av Sidas kapacitet och identifierade då fem faktorer som ansågs ha störst betydelse för myndighetens behov av förvaltningsresurser:

1. *Biståndsvolymen*. För att med bibehållen kvalitet och i enlighet med gällande regeringsuppdrag hantera ökade volymer måste förvaltningsresurserna öka i ungefär motsvarande utsträckning som biståndsvolymen.
2. *Antalet länder*. Om Sida skall bedriva ett långsiktigt, processinriktat utvecklingssamarbete i stora delar av världen ökar behovet av förvaltningsresurser. Detta oavsett total biståndsvolym. En förhöjd ambitionsnivå i länder där Sida inte har fältrepresentation eller svensk landsstrategi inte finns är mycket resurskrävande.
3. *Komplexiteten i landsamarbetet*. Om regeringens landstrategier ställer stora krav på närvaro, intensitet och bredd i landsamarbetet, ökar Sidas behov av förvaltningsresurser oavsett total biståndsvolym. Detta gäller inte minst när biståndet inriktas på länder med tidigare eller ännu pågående svåra inhemska konflikter.

4. *Kompetensutveckling och rollförändring inom Sida.* Ett exempel på detta är att en ökad andel budgetstöd och sektorprogramstöd kräver förändrad kompetens såväl vad gäller bedömningsgrunder som förmåga att föra dialog.
5. *En rationell anslagsstruktur som ger Sida möjligheter att utforma organisationen optimalt.* Uppdelningen på sakanslagsfinansiering och förvaltningsanslag, samt diskussioner om frysning av sparande på förvaltningsanslag, riskerar att leda till organisatoriska suboptimeringar.

I budgetunderlagen för åren 2003 och 2004 återkom Sida till sina administrativa resurser och förordade då en ny anslagsstruktur, där hela fältorganisationen och den kapacitet vid Sida i Sverige som krävdes för planering, beredning, löpande uppföljning och utvärdering av avslutade insatser samt information skulle finansieras via sakanslaget medan basorganisationen i Sverige däremot skulle finansieras med förvaltningsanslaget. Någon beloppsram för total sakanslagsfinansiering skulle inte anges, utan omfånget av den via sakanslaget finansierade verksamheten skulle styras av regeringens beslut om bilaterala strategier eller motsvarande. Enligt förslaget skulle Sida årligen återrapportera vilka driftkostnader som belastat sakanslaget.

Förslaget vann ingen anklang. Regeringen har vid några tillfällen gjort engångsuppräkningar av förvaltningsanslagen men oftare gett särskilda tillstånd att i begränsad omfattning använda sakanslag till specificerade förvaltningsuppgifter. Det var sådana undantag som Riksrevisionen slog ner på 2006 och som Mapsec-rapporten påtalade ungefär samtidigt. Ett önskemål som framfördes i båda dessa texter var att relevanta delar av fältarbetet borde finansieras inte med sakanslag utan med förvaltningsanslag. Denna förändring har genomförts, med överföring av medel mellan de båda anslagskategorierna.

Relationen sakanslag-förvaltningsanslag har därefter återkommande figurerat i Sidas skrivelser till regeringen. I skrivelsen inför budgetåret 2018 hette det:

> Sida vill understryka behovet av ökade förvaltningsmedel. Ett avgörande skäl till att Sverige och Sida anses ha ett av världens bästa utvecklingssamarbeten är att samarbetet bygger på dialog, lokalt ägarskap och långsiktighet. Vi arbetar för att insatser och arbetssätt ska samspela mellan olika kanaler och mellan andra aktörer och givare. Sidas arbete tar sin utgångspunkt i och präglas av fattiga människors perspektiv på utveckling och av ett rättighetsperspektiv. Ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden och processer är lika viktiga och måste vägas in vid varje betydande beslut.
>
> Samtidigt måste verksamheten anpassas till olika sammanhang och förändringar. Det innebär att prioriteringar mellan och inom strategier avgörs av ständigt föränderliga förutsättningar och behov för varje enskild region, varje enskilt land och varje, organisation. Sida bedömer därmed att de kraftigt ökade anslagen, i allt svårare miljöer, i en föränderlig omvärld där utvecklings-samarbetes roll blir än mer katalytiskt och samverkan med nya aktörer blir allt viktigare, måste motsvaras av en ökning av förvaltningsanslaget för att medge en kvalitativ hantering och ett tydligt svenskt bidrag till genomförandet av Agenda 2030.

Regeringens svar i budgetpropositionen för 2018 var att förvaltningsanslaget borde räknas upp med 200 miljoner kronor, under en treårsperiod. Myndigheten noterade detta med tillfredsställelse men återkom med önskemål om ytterligare höjningar.

I anslagsunderlaget för 2019 påpekade Sida att det internationella samfund som man verkar inom har blivit alltmer diversifierat. Därmed måste man på flera områden förhålla sig till fler aktörer och nya parallella arenor. Bland annat som följd av Agenda 2030 möter

myndigheten en växande efterfrågan på sin expertis och förväntningar som man inte är i stånd att möta. Det innebär ett breddat uppdrag kring samverkan och kunskapsöverföring från den svenska resursbasen:

> För att försäkra sig ett evidensbaserat och effektivt bistånd krävs utrymme för lärande och anpassning. Sida behöver inhämta kunskap och omsätta lärdomar inom och mellan strategier samt tematiska områden. Utrymmet för den typen av analyser riskerar att bli begränsat, samtidigt som biståndets sammanhang blir alltmer komplext.

Vad som behövs, skriver Sida, är en kontextbaserad utvecklingskunskap, nytänkande och kapacitet att tillsammans med andra aktörer hantera oförutsedda utmaningar och utveckla adaptiva och innovativa ansatser. Gapet mellan sakanslag och förvaltningsanslag kan inte hanteras enbart genom prioriteringar av stora aktörer och stora program, heter det. Detta riskerar att påverka effektiviteten och möjligheten att nå resultat inom prioriterade områden.

Frågan återkom i Sidas budgetunderlag för perioden 2020-2022. ”Komplexa och oförutsägbara utvecklingsproblem kräver nya arbetssätt för att nå hållbara utvecklingsresultat”, heter det här. Förvaltningsanslagen och resurserna för att hantera uppdraget har dock urholkats. Till det som kräver ökade insatser hör EU-samarbetet och ansträngningarna att förbättra arbetet inom FN-systemet.

Ett gensvar till Sida kom i höständringsbudgeten 2019, med en uppräkning av förvaltningsanslaget. Därutöver har regeringen avstått från att kommentera Sidas argumentering. Vad man kan utläsa i budgetpropositionerna är i stället ett återkommande budskap om vikten av fortsatt effektivisering inom biståndet. Hur språkbruket härom har utvecklats framgår av bilaga 2. I många regleringsbrev (särskilt under 00-talet) ges en generell instruktion utan att regeringen anger syftet eller det förväntade resultatet av effektiviseringen. Man trycker i synnerhet på intern effektivitet,

senare kallat inre effektivitet. Hur instruktionen ska operationaliseras överlåts till myndigheten att avgöra. Följande formulering finns till exempel i regleringsbrevet (RB) från 2003:

> ”Sida ska redovisa mått för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av biståndsproduktionen”.

Nya ’förbättrade’ mått skulle tas fram för att mäta den inre effektiviteten. Detta utökades 2007 till att måtten för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av verksamheten skulle förklaras och vara jämförbar mellan åren. Detaljstyrningen av effektivetsarbetet och redovisningen kulminerade året därpå.

Idag är skrivningarna i regleringsbreven återigen mer övergripande och lämnar ett visst tolkningsutrymme åt Sida. Följande formulering ingår i regleringsbreven för 2018 och 2019:

> Myndigheten ska öka sin organisatoriska förmåga och effektivitet med särskilt avseende på att säkerställa flexibilitet i hanteringen av tidskritiska och resursintensiva insatser.

Regeringens betoning av Sidas ”inre effektivitet” har följaktligen varierat avsevärt över åren, med ökad detaljstyrning mellan åren 2008 - 2011. På regeringens uppdrag har myndigheten också arbetat på att utveckla mått på dessa önskade prestanda, först i olika varianter under 00-talet och från 2012 sedan med förvaltningskronan.

Från Regeringskansliet sida har man i flera decennier använt sig av schablonmässiga neddragningar av anslagen för att stimulera produktivitetsvinster i den offentliga förvaltningen. Resonemanget påminner något om det som i avtalsförhandlingarna förs kring det berömda ”märket”. Kan näringslivet år efter år öka sin produktivitet borde väl detta med lite kreativitet var möjligt även i statsapparaten, är tanken. Ansatsen som mestadels knutits till pris- och löneomräkningen gick inledningsvis under sådana namn som ”enprocentaren” eller ”tvåprocentaren”. I biståndet har huvudinstrumentet i stället varit förvaltningskronan, med grundhypotesen: ju lägre förvaltningskostnader, dess högre inre effektivitet.

För att sammanfatta detta meningsutbyte mellan Sida och Regeringskansliet är budskapet **nerifrån** relativt konstant och konsistent: man erinrar gång på gång regeringen om den stora komplexiteten i de anförtrodda uppdragen och de därtill kopplade behoven av kvalificerad personal. Budskapet **uppifrån** är likaledes variationer på några få teman. Ett är den ständiga påminnelsen om kravet på inre effektivitet – se härom bilaga 2. För att nå detta mål måste förvaltningskostnaderna hållas i schack.

Ett annat huvudtema är vikten av konkreta resultat. Vähämäki (2017) har studerat fyra olika regeringsinitiativ med syfte att förstärka biståndets resultatorientering. De genomgår enligt hennes iakttagelser alla samma cykel, från solenn lansering till successiv nedtoning. Efter beslutsamma paroller om att biståndet nu måste orienteras mot klara och konkreta mål följer gång på gång insikten att en adekvat resultatmätning i denna verksamhet är lättare att önska sig än att åstadkomma.

Hur anpassar sig då biståndsmyndigheterna efter dessa krav på låga förvaltningskostnader? Det förefaller finnas två huvudspår: (i) **import av förvaltningsresurser från sakanslagen** och (ii) **export av förvaltningskostnader till andra aktörer.**

Import av förvaltningsresurser från sakanslagen

Distinktionen mellan förvaltningsanslag och sakanslag tillämpas som nämnts ovan av något hundratal statliga myndigheter. När Riksrevisionen 2006 granskade tillämpad praxis fann man att ett knappt flertal av dessa hade tillstånd att i viss utsträckning utnyttja sakanslagen för administrativa ändamål. Det är således inte enbart inom biståndet som gränserna överskrids, men möjligen har det här gått längre än på andra håll. Överföringarna sker längs flera olika linjer:

1. En är **nivåskifte neråt**: när medel skickades från Sida till de egna fältkontoren var det länge kutym att sakanslagen kunde utnyttjas. Detta påtalades av Riksrevisorerna och Mapsec-rapporten och ledde till en förändrad kontering. I samband härmed räknades sakanslagen ner och förvaltningsanslagen upp i motsvarande mån.

2. En annan metod är **nivåskifte uppåt**: samma effekt uppstår när ett anslag inte anförtros åt Sida utan bibehålls i Regeringskansliet, där denna distinktion sällan upprätthålls. I fråga om det multilaterala biståndet tillämpas en inte helt genomskinlig arbetsfördelning mellan de båda nivåerna. Kärnbidragen till internationella organisationer beviljas av utrikesdepartementet men utbetalningar administreras sedan av Sida. Å andra sidan kanaliseras vissa Sida-anslag via internationella organisationer (s.k. multi-bi). I Regeringskansliet har ingen kommit på idén att kalkylera fram en ”inre effektivitet”. Den beräkning som utförs med stor omsorg är separationen av biståndsrelaterat arbete från andra uppgifter, både vid Regeringskansliet och svenska beskickningar utomlands – dessa uppgifter behövs bl.a. för Sveriges rapportering till DAC.

3. En tredje variant är att skicka pengarna **tur och retur**. Anslag som överförts till Sida återvänder ibland till Regeringskansliet, antingen för särskilda satsningar eller för löpande utgifter. Hur stora belopp det handlar om är oklart men i årsredovisningen för Regeringskansliet 2017 upptas 310 miljoner i intäkter från olika myndigheter. En stor del härav härrör sannolikt från biståndet.

4. En fjärde teknik är anlitande av **extern expertis**. De arvoden som vid upphandlingar går till konsulter har traditionellt belastat sakanslagen (SOU 1994:19). Möjligen har denna praxis förändrats något under senare år.

5. En femte teknik är att en del **”förvaltningsnära”** uppgifter finansieras via Sidas sakanslag. Det kan ske genom att regeringen specificerar vilken typ av kostnader som får belasta sakanslaget eller genom att den fastställer ett tak för förvaltningsutgifter som får redovisas på sakanslaget. Exakt vilka typer av utgifter som ska ingå i ett förvaltningsanslag eller i ett sakanslag kan därmed variera, beroende på verksamhetens art och hur statsmakternas övriga styrning är utformad.

6. En sjätte variant är **informella överenskommelser** mellan myndigheten och departementet om att sakanslag inom vissa områden får användas för administrativa utgifter. Metoden är möjligen ovanlig och har kritiserats av Statskontoret (2011:32).

Export av förvaltningskostnader till andra aktörer

Ett annat gensvar på Regeringskansliets önskemål om mer av ”inre effektivitet” är att välja mindre administrationstunga former av bistånd. Det kan handla om insatsvolymer, länderval, avtalslängder och mycket annat. När denna sorts hänsyn får påverka kan det uppstå en rörelse i flera olika riktningar:

- Från mindre till större insatser.
- Från kortare till längre insatser.
- Från projekt till program.
- Från bilaterala insatser till multilaterala insatser.
- Från insatser i egen regi till insatser via olika slags fristående organisationer liksom till kommersiella aktörer.
- Från noggrant beredda till mer lätthanterade insatser.
- Från arbete i krävande miljöer till mer arbete i tryggare miljöer.
- Från central beredning till fältinsatser.

Samtidigt trycker många konkreta och akuta behov på i rakt motsatt riktning. Sida jobbar i allt större utsträckning i konfliktländer och andra svåra kontexter. Samarbetsformerna blir alltmer komplexa med större betoning på dialog, och arbetsformerna rör sig i allt mer i riktningen mot ’adaptive management’ vilket är mer arbetsintensivt. Man använder sig också alltmer av garantier som kräver omfattande beredning men däremot, under goda omständigheter, inte leder till några större utgifter.

Saknar man egna resurser för insatsberedningen ligger det således nära till hands att söka sig till pålitliga mellanhänder som kan ta över en del av de administrativa göromålen. Förskjutningar av dessa slag behöver inte alls vara negativa. De kan mycket väl bidra till ett mer verksamt och kostnadseffektivt bistånd. Ett sådant utfall är dock på intet vis säkrat utan hänger samman med många andra faktorer. Den risk man löper om administrationskostnaderna tillmäts stor vikt vid prioriteringar och vägval är att andra viktiga bedömningsgrunder knuffas åt sidan. Helhetsbilden av framgångskriterier får då en olycklig slagsida mot ett särskilt knippe överväganden som kanske inte borde vara de tyngst vägande.

Utanför Sida räknas inte förvaltningskostnaderna

Vad som påverkas vid ”exportoperationer” är i första hand förvaltningsutgifterna **inom** Sida och dess närmaste grannskap. Det är dessa utlägg som rapporteras i myndighetens årsredogörelser och där ställs i relation till de resurser som förmedlas till mottagarländerna. Hur biståndskedjans totala administrations-kostnad påverkas är däremot svårare att överblicka. Vad förvaltningskronan beskriver är i allt väsentligt relationen mellan sakanslagen och de administrativa omkostnader som uppstår, betalas och bokförs i Sverige och där just inom den egna myndigheten.

Stora Sida-resurser slussas dock till externa aktörer som också har förvaltningsutgifter. Betydande delar av det svenska biståndet kanaliseras via civilsamhällesorganisationer, svenska, utländska eller internationella. Ett vanligt svar på frågan hur mycket som där går till administration tycks vara omkring 7 procent. Men då handlar det om de påslag som beviljas, inte om de ytterligare kostnaderna hos mottagare respektive mellanled. Rapporteringen om sådana utgifter är vanligen sporadisk eller anekdotisk.

När svenska civilsamhällesorganisationer åtar sig biståndsuppgifter utgår vanligen ett schablontillägg för administration, tidigare i storleksordningen 7-9 procent. Enligt Utrikesdepartementets strategi för stöd genom svenska organisationer i det civila samhället (2016-06-02) gäller numera att ”av den verksamhet som svenska civilsamhällesorganisationer bedriver med stöd från strategin ska (minst) 10 procent finansieras av de organisationer Sida har avtal med och (minst) 5 procent för de medel som vidareförmedlas till annan svensk organisation”. Kvar står att ingen organisation får motta offentliga medel utan att också stå för en viss egenfinansiering, och dessa medel måste på ett eller annat vis mobiliseras. För att beviljas 90-konto av Svensk insamlingskontroll gäller många strikta regler, varav en handlar om vilka omkostnader som kan accepteras. Om inte synnerliga skäl föreligger måste minst 75 procent av de insamlade medlen gå till det angivna ändamålet. Har gränsbeloppet 25 procent av de totala

intäkterna överskridits mer än tre år i följd ska 90-kontot dras in, återigen om det inte finns synnerliga skäl.

I en undersökning initierad av norska Röda Korset och Internationella Rödakors-kommittén påpekas att internationella biståndsorganisationer dels får inkomster från olika håll, dels redovisar sina utgifter alltefter de restriktioner som råder.

> A key lesson from this debate is that there is no ideal rate for overheads, nor is the solution dependent on organisations receiving restricted or unrestricted overhead funding. The traditional 7% overhead rate paid by many State Donors, Pooled Funds and UN Agencies would in any case not likely cover the entirety of HQ and Field infrastructure, systems and administrative costs. All international humanitarian actors have developed strategies which include their own fundraising efforts for unrestricted funds, negotiating core/HQ organisational grants in their country of origin and in presenting budgets that present their overhead costs as direct costs. The costs and efforts of humanitarian organisations to assemble different streams of funding to cover their overhead costs should not be underestimated: iNGOs spend 80% more on their financial accounting and reporting than multinational corporations.

Andra delar av det svenska biståndet kanaliseras via multilaterala organisationer. En del av dessa resurser går direkt från Regeringskansliet, andra passerar EU (Devco) och ytterligare flöden hanteras av SIDA. De multilaterala organen har som Easterly & Williamson (2011) visat avsevärt högre administrativa omkostnader än de bilaterala myndigheterna.

Metodproblemen vid jämförelser är dock avsevärd, betonar författarna: ”transparency on overhead costs are dismal”. Organisationerna skiljer sig åt i sina definitioner av administrativa kostnader och permanent anställd internationell personal.

Huvudmönstret är att nationella organ har lägre förvaltningsutgifter än internationella organisationer och att FN-organen har allra högst omkostnader. Ligan toppas av UNDP och UNFPA som båda uppges betala mer för sin administration än för sitt bistånd (129 resp. 125 procent). Av de bilaterala organen är USAID dyrast i drift. Detta avspeglar enligt Easterly & Williamson det ofta noterade särdraget att den amerikanska kongressen har stort inflytande över olika utgiftsposter, vilket inom biståndet leder till öronmärkning liksom till många och motstridiga anslagsvillkor.

När det utbetalda officiella utvecklingsbiståndet jämförs med personalen blir snittet ungefär $ 6 miljoner per anställd. Flera FN-organ uppvisar avsevärt lägre siffror: $ 30.000 för World Food Program, $ 40.000 för UNHCR, $ 100.000 för UNHCR och UNICEF och $ 190.000 för UNDP.

Författarna antyder två tänkbara förklaringar till detta mönster. Viktigast är hur ägandeskapet är utformat. I multilaterala organisationer är detta ofta svårt att definiera:

> Ownership of multilaterals is diffuse, typically with ownership shares proportional to the donor's GDP. Ownership is even more diffuse with UN agencies where every country has one vote at the UN. Diffuse ownership means that there is less effective control over salaries and other costs. For example, when the overall budget of a UN agency with N owners increases by $1, and N is large, each country only sees a small $1/N increase in its spending on the agency. (Our results could also confirm common perceptions of UN agencies being partly used as patronage vehicles for UN member governments.) An interesting special case is the EC, which is technically a bilateral but obviously has diffuse ownership and indeed has a remarkably high overhead cost ratio. The rival explanation is that, as mentioned above, multilaterals have more complex tasks and additional responsibilities that bilaterals do not

> have, and hence the larger budgets are NOT necessarily a sign of "bloat." We cannot definitively resolve to what degree each of these hypotheses explains our findings, but we hope these findings will stimulate further research in this area.

I en annan studie av varför multilaterala biståndsorgan har högre förvaltningskostnader än nationella myndigheter pekar Pagashvili & Williamson (2014) på ytterligare faktorer. En är att de nationella myndigheterna outsourcar sina kostnader genom att anlita multilaterala organisationer. En annan är att FN-organ och andra internationella organisationer ofta arbetar genom program som kostar mer att driva, t.ex. genom högre utgifter för personal och sjukvårdsutrustning. En tredje orsak kan vara att de multilaterala organen ägnar sig åt andra uppgifter än bistånd och internationell finansiering. Som exempel anförs IAEA, som har en mycket hög kostnadskvot men som också sysslar med mycket annat än just bistånd. Att de multilaterala organisationerna styrs av vidsträckta och mer diffusa ägarkonstellationer kan också reducera kontrollen över löner och andra kostnader. Den stora medlemsskaran kan vidare skärpa de problem som är förknippade med principal-agent-relationen.

Vilket värde har förvaltningskronan?

I skriftväxlingen mellan regeringen och Sida återkommer ofta sådana begrepp som ”inre effektivitet” och ”förvaltningskrona”. Med jämna mellanrum erinrar skribenterna visserligen om att man inte kan dra allt bistånd över en kam – vissa miljöer och vissa typer av insatser ställer högre krav än andra varför förvaltningskronan med nödvändighet måste variera - men knappt har sådana påminnelser gjorts innan man åter är tillbaka på huvudspåret. Förvaltningskronan förblir i många resonemang en indikator på rationell hushållning trots att måttet inte tar någon hänsyn till importerade resurser, exporterade kostnader eller den helhetsbild av förvaltningskostnaderna som framtonar när hela transaktionskedjan tas med i kalkylen.

Att måttet är missvisande är nu en mindre olycka eftersom huvudproblemet är ett annat. Dess kärna är ringaktningen av de många olika professionella insatser som behövs för att åstadkomma ett verksamt bistånd. När man klistrar etiketten byråkrati på detta arbete ligger häri en bristande förståelse av den mångfacetterade kunskapsförsörjning och fortlöpande receptivitet som krävs för att fullgöra dessa uppgifter.

5 Förvaltningsanslag och sakanslag: en problematisk distinktion

Det är nu dags att sammanfatta några problem med den behandlade åtskillnaden som har uppmärksammats i rapporten.

En svårtillämpbar distinktion

Ett första problem med den hittills tillämpade indelningen ligger i svårigheten att skilja mellan kärnuppdrag och stödfunktioner, mellan vad som är den reella verksamheten och vad som enbart är informationshantering, kringkostnader och förmedlingsinsatser.

Att sära ut de insatsfaktorer som behövs för att institutioner och inrättningar ska nå sina syften är ofta mycket komplicerat. Enbart redskap och fysisk materiel åstadkommer mycket lite. Så är det på alla möjliga områden. För att återvända till jämförelsen med artilleriet så behövs där inte bara kulor, krut och kanoner utan också folk som spanar och siktar. För att detaljhandeln ska fungera krävs inte bara varor utan också kunskaper om tillgång och efterfrågan, transporter och flödesplanering, personalvård och kassahantering, innovationsförmåga och omvärldsorientering, marknadsföring och krisberedskap. På samma vis baseras offentliga verksamheter på omfattande knippen av kompetenser. Ibland talas om värdekedjor eller understödssystem, men bilderna gör inte riktigt rättvisa åt den växande komplexiteten. Många innovationer har bidragit till att göra denna tjänsteproduktion alltmer sammansatt och sammanvävd: globaliseringen, en fortskridande kunskapsspecialisering, en stigande efterfrågan på informationsunderlag, växande krav på redovisningar och utvärderingar. Framväxande bedömningsmetoder kräver inte bara allt stridare dataflöden utan också en alltmer förgrenad analytisk expertis. De nya tendenserna sammanfattas ibland i sådana begrepp som granskningssamhället (Power 1997), utvärderingssamhället (Dahler-Larsen 2012), big data (Larsson 1989) eller den kunskapsbaserade ekonomin (Lissabon-agendan 2000).

Att dra en vettig gränslinje mellan de offentliga tjänsterna och deras administrativa förutsättningar har visat sig närmast omöjligt. Processerna är så intrácklade i varandra att de knappast kan bändas isär. Värdemonismens idé att praktiskt taget all nytta kommer från en enda källa är helt enkelt felaktig. Ett artilleri utan expertis som spanar och siktar skjuter bara bort sina kulor. Varuproduktion utan intelligent planerad distribution skapar inga värden alls, bara stora högar av ruttnande eller rostande skräp. Det är just **kombinationen** av många olika slags insatser som skapar värden, och merparten av dessa ryms i den offentliga sektorn just under den breda samlingsrubriken ”administration”. Proportionerna varierar förstås kraftigt mellan olika produkter eller prestationer, och avvägningarna mellan olika insatsprocesser tål ofta att justeras. Föreställningen att det administrativa arbetet generellt sett är ett minus i kostnadskalkylen är däremot falsk. Förvisso finns det ineffektiv administration likaväl som det finns ineffektiva transfereringar, värdelösa varor och undermåliga tjänster, men sådana svagheter och tillkortakommanden kan inte identifieras genom förenklade kalkyler av modellen ”förvaltningskrona”.

En ifrågasatt distinktion

Det är mot denna bakgrund inte så överraskande att distinktionen mellan sakanslag ofta har ifrågasatts, inte minst i översyner av biståndet. Sådana har ifrån tid till annan snuddat vid tanken att den egentligen borde avskaffas. Gustafsson (SOU 1994:19) föreslog att man på sikt borde undanröja distinktionen. Murray (ESO 2011:1) belyste den vidsträckta användningen av sakanslag i biståndsarbetet utanför UD och Sida. Egardt (SOU 2011:21) diskuterade avvägningen av förvaltningsresurser mellan UD och andra delar av Regeringskansliet. Han jämförde också hanteringen av förvaltningsmedel vid utlandsbeskickningarna med motsvarande anslag till länsstyrelserna.

I ett bredare perspektiv behandlades frågan av Innovationsrådet (SOU 2013:40), som pekade på en rad problem med begreppsparet sakanslag-förvaltningsanslag och konkluderade: ”Parallellt med ovanstående förslag, att pröva nya former för att använda sak- och

förvaltningsanslag, behöver på grund av rådande oklarheter frågan också utredas. Innovationsrådet föreslår att Ekonomistyrningsverket, inom ramen för sitt nuvarande uppdrag, kartlägger problemets omfattning, vilka behov som finns av förtydliganden samt lämnar förslag på hur nuvarande regler för användning av förvaltnings- respektive sakanslag kan förtydligas."

Även riksdagen har som visats ovan (1.1) avvisat krav på en tydligare åtskillnad mellan de båda anslagskategorierna och erinrat om att gränsen i många fall är flytande.

En skadlig distinktion

Många frågor inom biståndet handlar om volymmässig optimering. Hur ska man väga värdet av stora och små insatser, samlade eller finfördelade resurser, långa och korta engagemang? På den sortens frågor finns inga generella och varaktigt giltiga svar, utan bedömningarna måste göras från fall till fall med hänsyn tagen till många olika variabler. Eftersom hanteringskostnaderna som regel blir större vid många mindre insatser råder en allmän strävan att inte gå för långt i fragmentering. Ofta anlitas som i många slags varu- och tjänstedistribution flera led av mellaninstanser för att underlätta hanteringen. Det kan gå till överdrift och ökar lätt förnimmelsen av byråkratisk komplexitet, men specialiseringen och arbetsfördelningen ger ofta goda resultat.

Teoretiskt går det självfallet att föreställa sig ett praktiskt taget administrationsfritt bistånd. I vissa typer av budgetbistånd kan transaktionskostnaderna sjunka till mycket nära nollpunkten. Förvaltningsarbetet inskränker sig här till blygsamma kostnader för beredning och utvärdering. I skalans andra ände finner vi små komplicerade insatser i säkerhetsmässigt oroliga miljöer. I mer sofistikerade analyser tar man höjd för sådana speciella omständigheter liksom för kvalitetsaspekter på de olika prestationerna. Men när effektiviteten mätt efter förvaltningskostnaderna sätts i första rummet bleknar sådana distinktioner lätt bort. Tillmäts önskemålet om "inre effektivitet" i betydelsen minsta möjliga administrativa kostnader en uppblåst betydelse tenderar biståndsmyndigheterna då att prioritera

verksamheter med låga personalkostnader, eller snarare: låga egna personalkostnader. De administrationsutgifter som kan bokföras hos andra aktörer - konsulter, civilsamhällesorganisationer, multilaterala organisationer och lokala biståndsförmedlare - brukar ges en mildare bedömning.

Outsourcing av detta slag kan mycket väl svara mot vettiga effektivitetsöverväganden, men om den i stor utsträckning tillgrips för att kamouflera administrativa omkostnader är risken för felallokeringar betydande. Kostnadsjakten kan då leda till irrationella beslut och slöseri med offentliga medel.

Har detta slags överväganden lett till ett snedvridet val av kanaler för det svenska biståndet? Det är mycket svårt att säga, men vid en jämförelse mellan Sverige och andra länder är det slående att vi på flera sätt avviker från normala mönster bland DAC-länderna (OECD 2019). Av det svenska bilaterala biståndet kanaliserades 2017 endast 37 procent genom egna offentliga myndigheter, mot ett DAC-genomsnitt på 52 procent. 29 procent av det bilaterala biståndet förmedlades via multilaterala organisationer, högre än DAC-genomsnittet på 19 procent. Vi förlitar oss mer än de flesta andra länder på FN-systemet, vars administrativa kostnader är relativt höga.

En förenklad syn på byråkrati

Begreppet ”byråkrati” omvärvs av en starkt negativ laddning. Det associerar till tvång, krångel, pålagor, översåtlighet, paragrafrytteri, överreglering, evinnerliga sammanträden och ändlösa uppgiftskrav. För den som jobbar på golvet är byråkrati ofta liktydigt med ”dom på kontoret”. Byråkrati blir ett samlingsnamn för allehanda krav och formaliteter, många av dem svårbegripliga och till synes onödiga. Byråkraten ses som en pappersvändare, bromskloss, petimäter och översittare (du Gay 2000). Även om offentliga myndigheter enligt olika mätningar åtnjuter en viss popularitet – i Sverige mer så än i många andra länder – väcker umgänget med dem ofta irritation. Kritiken kommer inte bara utifrån utan också inifrån de offentliga systemen. Inom många professioner står ”byråkrati” för de delar av det egna arbetet som man uppfattar som tråkiga och rutinartade,

sysslor som stjäl tid från de insatser där den specialkompetens som man är stolt över kommer till användning.

Flera av de kalkyler av förvaltningskostnaderna inom olika offentliga sektorer som refererats i denna rapport bygger på en inverterad värdemonism: man föreställer sig att administration inte tillför något utan är en ren omkostnad. Särskilt tydligt framstår detta i Lawsons (2009) utvärdering av Paris-deklarationens genomförande med dess lamentationer över ”the management burden”.

Man kan med olika terminologiska ansatser innesluta allt eller endast vissa delar av detta arbete i kategorin ”administration” eller förse det med andra etiketter, men hur man än gör kvarstår det som ett obestridligt faktum att den rena överföringen av pengar eller tjänster eller varor inte leder till några större effekter utan ett kraftfullt emballage av kunskaper. Det bör finnas en ”interventionslogik”. Ska biståndet göra nytta måste givarna också ha välutvecklade känselspröt för att avläsa reaktioner och verkningar, och vid behov kunna revidera de planer och ritningar som styr processerna. Allt detta förutsätter omfattande administrativa resurser. En del av biståndet må vara överbyråkratiserat, men det motsatta problemet är sannolikt långt större: varor och tjänster förmedlas till samarbetsländerna med alltför ringa kompetens och förståelse av de problem man söker lösa. Många misslyckanden i biståndsbranschen vittnar om analytiska underskott. Diagnoserna slinter. Man begriper inte riktigt vad man håller på med, i varje fall inte tillräckligt väl. När så är fallet kan en strävan efter ”inre effektivitet” genom neddragning av allehanda kringresurser bli den sämsta tänkbara strategin.

När avbyråkratiseringen ökar byråkratin

En av Paris-agendans kardinalpunkter var att minska byråkratibördan för de mottagarländer som har att hantera motstridiga krav och önskemål från olika givare. Man tänkte sig att detta skulle kunna uppnås genom bättre samordning och större koncentration. Enligt den första utvärderingen (Wood mfl. 2008) verkar dessa förhoppningar ännu inte har infriats. Rapportörerna skriver:

> All of the donor evaluations record that the measures called for in the Paris Declaration are leading to difficult transitional adjustments and increased transaction costs in managing their aid programmes. Partner countries' evaluations are not yet clear about the new demands being placed on them, or old ones perhaps alleviated, bearing in mind that the latter objective is a major part of the rationale for the Declaration agenda. Overall, the evaluations do not yet yield a clear view on whether the net transaction costs of aid will ultimately be reduced as expected from the pre-2005 situation, or how the expected benefits will be shared between countries and their Development Partners.

Svenska förvaltningsforskare har gjort liknande iakttagelser. Alla försök att förändra och reformera organisationer leder till mer administration, skriver Forsell & Ivarson Westerberg (2000). Det huvudproblem som man i många förvaltningspolitiska utvärderingar har stött på är att den ökade datamängd som krävs för att genomföra olika slags rationaliseringar i sig genererar mycket administrativt arbete. Näringslivets kostnader för att fullgöra återkommande uppgiftskrav röner stor politisk uppmärksamhet och har i olika länder gett upphov till kontrollorgan av typ Regelrådet, men den ökade arbetsbelastning inom den offentliga förvaltningen som orsakas av påbud om intern dokumentation och rapportering har inte rönt samma intresse.

En viktig poäng i Paris-agendan var betoningen av sambanden mellan givarländernas och mottagarländernas förvaltning. Förändringar på den ena sidan får lätt konsekvenser även på den andra. Samtidigt ska man inte underskatta de positiva effekterna även av sådana administrativa krav som möts med suckar och irritation. Svenska myndigheters möten med EU:s procedurregler rymmer många exempel på detta.

DAC varnar för kapacitetsbrist i det svenska biståndet

En av DACs funktioner är att granska medlemsstaternas biståndssystem i ett komparativt perspektiv. Som en stor givare med många banbrytande insatser i ryggsäcken får Sverige ymniga lovord vid dessa genomgångar. Så också i den senaste rapporten, av fyra utvärderare från Frankrike och Sydkorea (OECD 2019).

Dock insmyger sig en och annan tistel bland rosorna. En svensk försummelse består i att en alltför ringa uppmärksamhet har ägnats åt biståndets personalförsörjning.

Sidas personalresurser har ökat under de senaste åren men inte hållit jämna steg med biståndets expansion, påpekar utvärderarna. Utrikesdepartementets relevanta personalstyrka har minskat. Med alla de kvalificerade engagemang som landet är involverat i kan detta leda till kapacitetsproblem framöver. ”Sweden should take a more long-term and deliberative approach to ensuring it has adequate human resources and administrative capacity in light of the programmes’ expanding needs”, heter det i rapporten.

DAC varnar för kapacitetsbrist i EU:s bistånd

Om den varning om kapacitetsbrist som framförs till Sverige i DAC-översynen är rätt måttfull så är signalen till EU i motsvarande granskning klart skarpare. Häri ligger även ett budskap till Sverige som medlemsstat och budgetförhandlare. I de nu pågående samtalen om långtidsbudgeten ingår diskussioner även om de administrativa resurserna under kommande sjuårsperiod.

DACs första granskning av EU-biståndet för två decennier sedan talade om ”a splintered administrative and policy culture” som lade vikt mer vid procedurer än vid reella resultat. Sedan dess har EUs utvecklingssamarbete fått en starkare ställning i grundfördragen, genom ett särskilt generaldirektorat och särskilda organ för grannskapspolitik och humanitärt bistånd. Man noterar också märkbara ansträngningar till ökad effektivitet, markerad bl.a. genom European Consensus on Development (2005, uppdaterat 2017) och den Globala Strategin 2016. Vad gäller balans och inriktning framför

de senaste DAC-granskarna (Japan och Kanada) dock en bister kritik: en oproportionerlig andel av EUs stöd går till övre medelinkomstländer och därmed alltför lite till de fattigaste länderna, instrumenten är mycket splittrade med många special-skräddade trust funds, stora delar av stödet kanaliseras via EIB där utvecklingssamarbete är ett mindre sidospår och en ohälsosam konkurrens har utvecklats mellan Kommissionen, EIB och EBRD i fråga om kombinerade krediter (blended finance). EU är en stor bidragsgivare till olika FN-program, men bidrar där inte till basfinansiering utan enbart till specifika program. Enligt granskarna innebär det att overhead-kostnader staplas på varandra i flera led.

DAC-kritiken är i långa drag samstämmig med påpekanden som framförts av den europeiska revisionsrätten. Vad gäller administrationen av EUs utvecklingsarbete finner DAC-gruppen det anmärkningsvärt att EU nästan ensam bland stora utvecklingsorganisationer saknar egen expertis inom ekonomi, teknik och styrning. I stället är man beroende av konsulter och sekunderade specialister från medlemsländerna. Devcos personal minskade från 4000 år 2012 till 3000 år 2018 och ”far too much of this small amount of staff is spent administering the slow, bureaucratic complexity of the EU’s aid machinery”. Granskarna vill se mindre av centralt beslutsfattande och större autonomi för fältorganisationen.

I DAC-gruppens kritik hörs ekon av en akademisk debatt som förts de senaste åren. EU är världens tredje största aktör i utvecklingssamarbetet, men uppvisar ändå betydande svagheter i sin analyskraft och handlingsförmåga. Inom budgetstöd, ett område som kräver jämförelsevis små administrativa resurser, är man störst i världen. Bodenstein mfl (2016) har påtalat ett gap mellan förväntningar och kapacitet:

> In the past five to ten years, the EU’s development policy has increasingly faced a major tension: while demand for European contributions to efforts to address complex global challenges has never been higher, the EU’s capacity to supply an effective response has weakened.

Flera kommissionärer och generaldirektorat är involverade i EUs bistånd, men det främsta biståndsorganet är Devco. Dess av kritikerna påtalade svaga kapacitet i relation till de stora uppgifterna och de betydande resurser som satsas har ett naturligt samband med den allmänt strama förvaltningspolitik som förts inom EU. Administrationskapitlet i EUs budget har under den sjuårsperiod som nu går mot sitt slut utsatts för generella besparingskrav som inte kan betecknas som annat än skadliga. I de förhandlingar som föregick besluten om denna långtidsbudget hörde Sverige till den gruppering ("the friends of better spending") som krävde särskilt återhållsamma ramar. Liknande tongångar hörs inför nästa finansiella perspektiv inom de läger där Sverige nu ingår ("the prudent four", "the prudent five" eller "den nya Hansan").

Om serendipity, eller mål- och resultatstyrningens begränsningar

Under senare decennier har inte bara biståndsdiskursen utan hela diskussionen om samhällsstyrning (governance, public policy) i stor utsträckning kommit att kretsa kring de olika mål man vill uppnå. I den svenska riksdagen fattades 1988 ett principbeslut om övergång till resultatstyrning. Från 90-talet och framåt har det gjorts åtskilliga försök att reformera budgetprocessen efter dessa riktlinjer. Inom EU blev mottot "budgeting for results". Efter millennieskiftesmålen följde FN:s 17 mål för en hållbar samhällsutveckling som ska uppnås till 2030.

Den fokusering som möjliggörs genom denna ansats öppnar många möjligheter till tydliga prioriteringar, men sambandet mellan beslutade insatser och uppställda mål blir ofta diffust. Det är lätt att enas kring sådana ambitioner som att minska fattigdomen eller ge alla renare vatten, men de förlopp och handlingar som påverkar måluppfyllelsen är nästan alltid så talrika att målen i sig inte ger någon vidare ledning. Huruvida mänskligheten eller enskilda länder har närmat sig de 17 målen går ofta att beräkna, men mera sällan kan det entydigt fastställas precis hur detta har gått till. Det är ett av huvudproblemen vid utvärdering av bistånd, vars relativa betydelse i den större kontexten normalt sett är liten. Många insatser kan vara

katalytiska eller ha viktiga multiplikatoreffekter, men ser man på samhällsutvecklingen i stort är biståndet självfallet en liten påverkansfaktor. Kombinationen ”breda mål – begränsad inverkan” försvårar bedömningen av biståndsorganens insatser.

Ett annat huvudproblem är att de explicit uppställda målen inte alls täcker insatsernas långsiktiga verkningar. Ser man bakåt på forna tiders politiska beslut fick de många slags effekter som varken var förutsedda eller avsedda, utan uppenbarade sig först i senare skeden - ibland med lång fördröjning. En del händelsekedjor är korta, andra längre. Många förlopp och sekvenser upptäcks först retrospektivt av historiker som skönjer tidigare underskattade eller inte varseblivna mönster.

Det är mot denna bakgrund viktigt att utvärderingar och kringforskning inte låses till de i förväg utstakade målen. Ibland kan en policy-strategi som helt förfelar sina uppställda syften visa sig mycket framgångsrik i helt andra avseenden. Allt kan i förutses från första början. Vad som i forskningen kallas serendipity, att finna något annat än det man söker, har också sin motsvarighet i förvaltningen. Måluppfyllelse är inte politikens enda framgångskriterium, kanske inte ens det viktigaste. Dessutom har de flesta offentliga åtgärder långt fler syften än vad beslutsfattarna sätter på pränt. Om den ”resultatorientering” som blivit alltmer populär i både svensk och europeisk budgetjargong innebär att man låser sig till vissa i förväg utstakade slutstationer kan det leda till en försvagad motivation att fortlöpande anpassa insatserna efter de iakttagelser och rön som man gör under resans lopp.

Inom biståndet finns dock även en tydlig tendens att söka vägar mot en successiv anpassning av insatserna. En strategi kallad Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA) går ut på att söka lokala lösningar på lokala problem och pröva sig fram snarare än att verkställa färdigbakade program. En näraliggande inriktning som kallas Doing Development Differently (DDD) sätter lärandet i högsätet (Andrews mfl 2013). Man talar alltmer om adaptivitet och agilitet som viktiga förutsättningar för ett effektivt bistånd. Alla dessa strömningar förutsätter en omfattande mångdisciplinär kompetens. De rimmar inte särskilt väl med administrativa besparingsprogram.

Rättsliga eller internationella hinder för distinktionens avskaffande?

Om man nu kommer till slutsatsen att distinktionen mellan sakanslag och förvaltningsanslag har överlevt sig själv inom biståndet, hur kan den då undanröjas? För att ta reda på det behöver två frågor besvaras. För det första: har åtskillnaden någon rättslig grund i de svenska statsmakternas normgivning? För det andra: är vi bundna av några internationella regler?

Som visats i denna rapport (kap. 2 och 6) kan båda dessa frågor besvaras med **nej**. Begreppen har lång hävd men är inte juridiskt reglerade. Slår man på orden sakanslag och förvaltningsanslag i den rättsliga sökmotorn Lagrummet hittar man ingenting. Det senare ordet förekom visserligen i några nu upphävda förordningar från 1980-talet, men finns inte längre kvar i den rättsliga regleringen. I budgetlagen och anslagsförordningen nämns anslag som syftar till att täcka förvaltningsutgifter, men enbart utifrån frågan om vilket år de ska redovisas.

Enligt Ekonomistyrningsverkets s.k. basbok är begreppen informella och saknar enhetlig definition. Normalt ska myndigheterna använda förvaltningsanslaget till att finansiera t.ex. löner, lokaler, kontorsutrustning och övriga driftkostnader. Sakanslagen används framför allt till transfereringar och anslagsfinansierade investeringar. Gränsen är emellertid flytande. Det förekommer att statsmakterna tillåter att utgifter för förvaltning redovisas mot sakanslag. Ibland specificerar regeringen vilken typ av kostnader som får belasta sakanslaget. Man kan också fastställa ett tak för detta. ”Exakt vilka typer av utgifter som ska ingå i ett förvaltningsanslag eller i ett sakanslag kan därmed variera, beroende på verksamhetens art och hur statsmakternas övriga styrning är utformad”, heter det i ESVs bok. Som Riksrevisionen konstaterade i sin granskning 2006:17 hade något mer än hälften av de 100 myndigheter som tilldelats båda sorternas anslag någon typ av undantag från huvudregeln.

Det finns alltså inte några lagar eller förordningar som föreskriver en distinktion mellan sakanslag och förvaltningsanslag. Att avskaffa begreppen kräver ingen lagändring. Möjligen kan man

putsa något i de nämnda författningarna för att undanröja referenser som blir onödiga med ett förändrat språkbruk.

Inte heller finns det någon EU-rätt eller några tvingande överenskommelser med andra länder som binder oss vid det tillämpade språkbruket. DAC-kommittén inom OECD arbetar sedan länge med att dra skiljelinjer mellan det offentliga utvecklingsbiståndet (official development aid, ODA) och annan verksamhet som givarstaterna ägnar sig åt. I fråga om administrativa kostnader handlar det om att urskilja allmänna förvaltningsutgifter från de utgifter som mer specifikt avser utvecklingsbistånd. Man använder vad som kallas en ”institutionell ansats” som inkluderar budgetutgifter för de inrättningar som utformar och verkställer medlemsstaternas biståndsprogram. Sysslar myndigheterna även med andra uppgifter beräknas lämpliga andelar. Vad som får tas med i kalkylen är

(i) Förvaltningsbudgeten för centrala biståndsmyndigheter som enbart ägnar sig åt utvecklingsbistånd,

(ii) Tillämpliga delar av budgeten för myndigheter med mer vidsträckta funktioner, samt

(iii) Kostnader för diplomatiska beskickningar och biståndskontor, i relevanta proportioner.

DAC specificerar noga i vilken utsträckning som medlemsstaterna får räkna in diplomater stationerade i utvecklingsländerna, representation vid internationella organisationer (endast om den finansieras av biståndsmyndigheter), lokalkostnader, arbetsredskap som bilar och datorer samt pensionskostnader för berörd personal. Byggnader får inkluderas endast om de skänks till mottagarlandet för utvecklingsändamål. Några gränser sätts däremot inte för förvaltningens omfång. Så länge tjänstemännen ägnar sig åt utvecklingsbistånd har DAC inga synpunkter på hur omfattande expertis och stödpersonal som givarlandet, mottagarlandet eller eventuella mellanhänder använder sig av.

Proportionen mellan förvaltningsanslag och sakanslag är därmed ingen DAC-fråga. På frågan om hur man hanterar administrativa

kostnader i rapporteringen svarar en ansvarig tjänsteman inom organisationen:

> We undertake extensive verification of ODA data with regards to the quality of reporting and ODA-eligibility. However administrative costs are more difficult to check given these costs are either integrated in the cost of the activity or reported as a lump sum with no additional information as to what they may include and how they have been compiled.

Att frångå den här behandlade distinktionen kräver följaktligen inga undantag från internationella förpliktelser.

En näraliggande fråga gäller hur olika styr- och redovisningsdokument påverkas. På sikt borde dessa kunna förenklas. I budgetpropositionen för utgiftsområde 7 Internationellt bistånd gör man en åtskillnad mellan medel för själva biståndet (anslag 1.1) och medlen till de olika biståndsorganen (anslagen 1.2 till 1.6). Eftersom gränslinjen redan överskrids i många sammanhang och sakanslag efter särskilda tillstånd kan användas för förvaltningsändamål borde det till att börja med räcka med en fortsatt liberalisering och minskad betoning av den formella gränsen. I Sidas årsredovisning ges många uppgifter om hur utbetalda medel förhåller sig till förvaltningskostnader, ofta ackompanjerade av övertygande förklaringar till varför förvaltningskronan är högre för vissa typer av insatser. Eftersom detta mått som rapporten påtalat är missvisande borde det vara lämpligt med en resolut rensning bland uppgiftskraven och dessa redovisningar. Det administrativa arbete som består i noggranna och regelmässiga särkalkyler biståndets administrativa kostnader borde utan saknad kunna avvaras.

Att från många utsiktspunkter studera biståndets genomslag och utfall är däremot mycket viktiga uppgifter. I sådana undersökningar behöver många produktionsfaktorer och bidragande processer uppmärksammas, även sådana som brukar räknas till administration. Hos biståndsorganen finns viktiga kunskaper och erfarenheter som bättre behöver tas till vara. Det är en viktig anledning till att

kapacitetsbyggande och kompetensutveckling måste förbli centrala funktioner i biståndet. Även till priset av en lägre volym utbetalningar per biståndskrona. Om kvalitetsmålen överordnas kvantitativa ambitioner står mycket att vinna.

6 Slutsatser och rekommendationer

Uppdelningen av biståndsmedlen i sakanslag och förvaltningsanslag är inte bara svår att tillämpa, utan i vissa avseenden också direkt skadlig. Den baseras på en underskattning av de många funktioner som trängs under det vida paraplyet ”administration”. Många av dessa arbetsmoment har en avgörande betydelse för biståndets kvalitet, utfall och genomslag. Distinktionen bygger på en bristfällig analys av statsförvaltningens funktionssätt, för in snedvridande incitament i styrningen av biståndet, öppnar vägen för felallokeringar och riskerar därmed att leda i slöseri med offentliga medel.

Kalkylmetoder som reducerar administrativa insatser till rena minusposter (t.ex. begreppet ”förvaltningskrona”) bör därför mönstras ut. Den nuvarande indelningen i två anslagskategorier bör avskaffas till förmån för integrerade biståndsanslag, vilkas fördelning på olika slags utgifter bör ankomma på ansvariga myndigheter. Dessa bör i sin tur underkastas en varierad och mångsidig granskning. Att precisera operativa mål för biståndet och att regelbundet följa dess resultat är angelägna och krävande uppgifter, som förutsätter såväl löpande statistiska sammanställningar som punktvisa studier ur olika synvinklar. Tidskrävande rutinmässiga rapporteringskrav bör däremot ransoneras och bibehållas enbart i den utsträckning som det finns klara belägg för att de faktiskt kommer till nytta.

När det i många sammanhang krävs “mer tid för kärnverksamheten” är den underförstådda premissen att andra delar av arbetet är mindre nyttiga. Tidstjuvar, lyder ett modeuttryck. Men detta är ett alldeles för svepande omdöme. Mycket av “det andra” bidrar i hög grad till det samlade utfallet av den verksamhet som bedrivs. Sofistikerat arbete bygger på en långtgående funktionsfördelning som förutsätter ett samspel mellan olika typer av expertis.

Insatsernas kontinuitet och möjligheten att dra slutsatser av ackumulerade erfarenheter förutsätter journalföring och

informationsbearbetning. På de flesta områden är det både legitimt och effektivt att skärskåda de insatser som utförs ur flera olika synvinklar. Det behövs därför en mycket mer nyanserad bedömning av det arbete som vid första påseende förefaller ligga utanför kärnuppdragen.

Rapportens budskap är självfallet inte att administrationen alltid är välavvägd, eller att administrativa utgifter ska ges fritt spelrum. Långt därifrån. Sparsamhet och god hushållning är dygder i all förvaltning, enskild som offentlig, och alla rutiner bör med jämna (eller ännu hellre ojämna) mellanrum granskas och värderas mot sin nytta. I allt slags skattefinansierad verksamhet måste legitimiteten värnas genom vaksamhet, måttfullhet och gott omdöme. Dubbelarbete bör motverkas, liksom illa konstruerade kontrollmekanismer. Men i bedömningen av biståndets effektivitet är det helheten som bör stå i främsta rummet, inte enskilda komponenter.

Många mer eller mindre missriktade reformvågor inom den offentliga sektorn har sitt ursprung i skandaler där än den ena än den andra rutinen eller produktionsfaktorn tilldrar sig uppmärksamhet och driver beslutsfattarna till att manifestera sin handlingskraft genom snabba motåtgärder. Att drämma till mot byråkratin är ett pålitligt nummer i sådana sammanhang. Det är en standardingrediens i den politiska repertoaren som avkastar åtminstone kortsiktig uppskattning.

Administrativa resurser kan missbrukas. När denna rapport pläderar för en mindre restriktiv syn på biståndets administration är det inte för att ursäkta sådana fasoner. Poängen är i stället att angelägna ansträngningar för bättre resultat inte får hämmas av bristande kompetens och iakttagelseförmåga.

Inte heller är det den här rapportens budskap att biståndet ska öka, eller minska. Det kan finnas goda skäl för såväl det ena som det andra, men det är inte det tema som här har behandlats. Vad som har diskuterats är i stället hur biståndsanslagen ska fördelas när statsmakterna väl har stannat för en given inriktning och volym. Ska man sätta ett övre tak för den andel som används till något som kallas ”administration”, eller ska ansvariga myndigheter inom givna ramar fritt och rationellt få bedöma hur medlen bör disponeras för

bästa möjliga utfall? Rapporten förordar eftertryckligt den senare linjen. Självfallet ska träffade val sedan efter hand utvärderas från olika utgångspunkter och resultaten redovisas för de politiska instanserna.

Internationellt sett finns många skräckexempel på biståndsinsatser som inte varit vägledda av tillräckliga kunskaper om relevanta länder och samhällssektorer. Även från svensk horisont har vi anledning till en del självkritik. Mycket stora resurser har satsats i länder som Tanzania, Vietnam, Mocambique och Afghanistan utan särskilt omfattande investeringar i baskunskaper och kunskapsbaser. Här finns säkert lärdomar att dra i efterhand.

Kapaciteterna inom biståndet måste spänna över vida fält. Det handlar om att förstå komplicerade samband mellan olika utvecklingsprocesser i avlägsna samhällen, att relatera till aktörer i andra kulturer och att i rätt tid kunna registrera och bedöma utfallet av olika insatser. Det handlar också om vaksamhet gentemot privat missbruk av gemensamma resurser. Den ”tillit” som nu är högsta mode inom den svenska förvaltningsdoktrinen får inte glida över i naivitet och godtrogenhet. Arbetet med beredning, genomförande och uppföljning av biståndets interventioner bör heller inte klavbindas och bakbindas av ett alltför detaljerat regelverk.

Sådana bestämmelser var legio i äldre tiders statsförvaltning. Länge var ämbetsverken hårt kringskurna. De förfogade över så och så många tjänster i bestämda lönegrader, och tillsättningsärenden var långt ner i graderna en fråga för regeringen. Lokaltilldelningen var hårt centraliserad. Vilka redskap och metoder som skulle användas var likaså noga reglerat. Statskontoret – denna anrika myndighet som överlevt tre sekler genom att oavbrutet växla profil – hade en gång i tiden i uppgift att pröva statsmyndigheternas framställningar om att införskaffa varsin egen telefon, med tiden flera. Något halvsekel senare krävde ämbetsverkens inköp av enstaka datorer på samma vis granskning och tillstånd av Statskontoret. En mängd specialdestineringar i statsbudgeten försvann först mot slutet av 1900-talet.

Den i biståndet tillämpade uppdelningen av beviljade medel i sakanslag och förvaltningsanslag kan, liksom motsvarande regler inom en del andra utgiftsområden, ses som en kvarleva från denna

äldre praxis inom statsförvaltningen. Den hämtar sin näring ur förlegade om ännu rätt vitt spridda föreställningar om att administrativa uppgifter är en belastning som i största möjliga mån bör minimeras. Utfallet blir lätt att snålheten bedrar visheten – genom att reducera kapaciteter som är avgörande för ett gott, resultatbringande och missbruksbekämpande arbete inom statsförvaltningen sänker man i själva verket insatsernas effektivitet och skadar därigenom också deras legitimitet. Sida har med jämna mellanrum sökt påtala detta problem, men utan att vinna särskilt mycket gehör – bortsett från enstaka isolerade tillskott.

Till sist. Den fråga som ställdes i rapportens titel - om förvaltningskostnaderna i biståndet är för stora eller för små - kan inte ges något generellt och kategoriskt svar. De insatser som ryms under rubriken ”administration” ger viktiga bidrag till det samlade utfallet av det svenska biståndet. En generell strävan att hålla nere förvaltningskostnaderna inom en begränsad del av biståndet – det bilaterala – leder dock lätt till suboptimeringar, felallokeringar och felkanaliseringar. Man kan t.ex. gå in i engagemang utan att ett adekvat underlag eller sakna resurser för att tillräckligt noga avläsa utfallet och dra slutsatser av vunna erfarenheter. De insikter som krävs för att genomskåda och motverka korruption kan vara bristfälliga.

Fördomarna mot administrativt arbete på hemmaplan bidrar vidare till att stora delar av de svenska biståndsanslagen hanteras inte av våra egna biståndsorgan utan läggs ut på andra aktörer, vilkas administrativa kostnader utan invändningar bokförs inom ramen för sakanslagen. Vilken arbetsfördelning mellan olika biståndsaktörer som är optimal är en svårpenetrerad fråga, men sådana bedömningar ska inte behöva påverkas av att administrationskostnader betraktas med misstänksamhet och redovisas separat för vissa aktörer men inte för andra.

Biståndet dras med många problem och tillkortakommanden, men en överdimensionerad kompetensförsörjning står inte högt upp på den listan. I dagsläget talar i stället mycket för att resursportföljen är obalanserad och underförsörjd på särskilda typer av expertis, som försetts med den nedvärderande etiketten ”administration”.

Förvaltning ska granskas kritiskt, som alla delar av den offentliga sektorn. Men den boskillnad mellan *sakanslag* och *förvaltningsanslag* inom biståndet som undersökts i denna rapport visar sig vid närmare granskning vara mogen för skrotning. Den är en fallfärdig gärdsgård som inte längre fyller något vettigt syfte, om den någonsin har gjort det. De administrativa uppgifterna inom biståndet utgör inte en negativ belastning som bör minimeras för att uppnå högsta möjliga *inre effektivitet*. Även detta begrepp är missvisande och bör utrangeras ur den aktiva terminologin, tillsammans med uttrycket *förvaltningskrona*.

Referenser

Albrow, M. (1970) Bureaucracy.

Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2013) Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation.

Anell, L. (2017) En essä om enprocentsmålet. EBA.

Bigsten, A. & Tengstam, S. (2016) The changing structure of Swedish foreign Aid.

Birdsall, N. & Kharas, H. (2010) Quality of official development assistance assessment. Global Economy and Development, Brookings.

Bodenstein, T., Faust, J. & Furness, M. (2016) European Union development policy: Collective action in times of global transformation and domestic crisis. Development Policy Review.

Brante, T. (2014) Den professionella logiken. Hur vetenskap och praktik förenas i det moderna kunskapssamhället.

Brown, A., Naschold, F., Conway, C. & Fozzard, A. (2000) Aid transaction costs in Vietnam.

Brunson, K. (Ds 1988:34) Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik.

Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1962) The calculus of consent.

Center for International Development (2014) The DDD Manifesto.

Clark (1923) The economics of overhead costs.

Coase, R. (1937) The nature of the firm.

Commons, J. R. (1931) Proceedings. American Economic Review.

OECD/DAC (2019) Development co-operation peer reviews: Sweden.

OECD/DAC (2018) Working party on development finance statistics. Converged statistical reporting directives for the creditor reporting system (CRS) and the annual DAC questionnaire.

Dahler-Larsen, P. (2011) The evaluation society.

Dahlman, C.J. (1979) The problem of externality. The Journal of Law and Economics.

Development Initiatives (2008) Good humanitarian indirect support cost study.

Drucker, P. (1969) The age of discontinuity.

Dunsire, A. (1973) Administration: the word and the science.

Easterly, W. & Pfutze, T. (2008) Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. Brookings Global Economy and Development, Working paper 28.

Easterly, W. & Williamson, C. R. (2011) Rhetoric versus reality: the best and worst of aid agency practices. New York University, Development Research Institute.

EBA-podden (2019) Avsnitt 13: Biståndets historia II - konflikter och revirstrider.

Ekonomistyrningsverket (2019) EA-boken.

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2000) Administrera mera! Organisationsförändring och administrativt arbete. Score 2000:13.

Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2014) Administrationssamhället.

ESO (Ds Fi 1983:22) Administrationskostnader för några transfereringar.

ESO (Ds Fi 1983:32) Administrationskostnader för våra skatter.

European Union (2005, 2017) European consensus on development.

Gustafsson, A. (1997) Kostnadsdelning i svenskt bistånd. Sidas avdelning för policy och juridik.

Hall, P. (2012) Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning.

Heclo, H. & Wildavsky, A. (1981) The private government of public money: community and policy inside British politics.

Jobin, D. (2008) A transaction cost-based approach to partnership performance evaluation. Evaluation.

Larsson, E. (1989) How did they get your name? Direct-mail firms have vast intelligence network tracking consumers. Harpers Magazine.

Lawson, A. (2009) Evaluating the transaction costs of implementing the Paris declaration. Fiscus.

Lindgren, L. (2006) Utvärderingsmonstret: kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn

Lithman, R. (2014) Transaction costs and development aid through Sida. A pre-study for a strategic evaluation.

Mapsec (2006) Inre effektivitet i det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Murray, R. (1985) Drivkrafter i myndigheternas internadministration. I Palmlund, I., red. (1985) Effektiva myndigheter inom snävare ramar. Den offentliga förvaltningens roll i samhället.

Murray, R. (2011) UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld. ESO.

Natsios, A. (2010) The clash of the counter-bureaucracy and development. Centre for Global Development

North, D.C. (1992) Transaction costs, institutions, and economic performance.

Niskanen, W. (1971) Bureaucracy and representative democracy.

Oden, B. (2013) Bistånd. I Tarschys, D. & Lemne, M., Vad staten vill. Mål och ambitioner i svensk politik.

Ostrom, E. (2002) The drama of the commons.

Palagashvili, L. & Williamson, C. (2014), Ranking foreign aid agency best practices: New donors, new findings.

Paul, E. & Vandeninden, F. (2012) Foreign aid transaction costs: what are they and when are they minimised? Development Policy Review,

Power, M. (1997) The audit society: rituals of verification.

Rana, R. (2017) Initial research: Provision and conditions of core/overhead/indirect costs for local/national humanitarian actors.

Schick, A. (1996) Budgeting and financial management reforms. OECD.

SOU 1994:19 Rena roller i biståndet.

SOU 2011:21 Utrikesförvaltning i världsklass.

SOU 2013:40 Att tänka nytt och göra nytta: om perspektivskiften i offentlig verksamhet.

Statskontoret (1983) Internadministration – hur mycket är lagom?

Statskontoret (2011:32) Svenska institutets förvaltningskostnader.

Statskontoret (2016:19) Mer tid för kärnverksamheten.

Thelander, J. & Jacobsson, K. (2016) Den motvillige administratören. Om pappersgöra och datorjobb på vårdcentralen.

Vedung, E. (2010) Four waves of evaluation diffusion. Evaluation.

Vähämäki, J. (2017) Matrixing aid: the rise and fall of 'results initiatives' in Swedish development aid.

Watt, P. (2005) Transaction costs in aid: case studies of sector wide approaches in Zambia and Senegal.

Wildavsky, A. (1986) Budgeting: a comparative theory of the budgetary process.

Williamson, O.E. (1980) The organization of work. Journal of economic behavior and organization.

Williamson, O.E. (1981) The economics of organization: the transaction approach. American Journal of Sociology.

Williamson, O. (1985) The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting.

Wood, B. et al. (2008) Synthesis report on the first phase of the evaluation of the implementation of the Paris Declaration.

Bilaga 1 - Kartläggning av det svenska bilaterala biståndets förvaltningskostnader

I. Introduktion

NIRAS har fått i uppdrag av Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) att göra en kartläggning av Sidas förvaltningsanslag med fokus på Sidas interna effektivitet. Kartläggningen täcker åren 2001 till 2018 och har genomförts under 2019 av Johanna Lindgren Garcia.

I den här kartläggning görs en genomgång av regelverket som styr Sidas förvaltningsanslag, vi beskriver hur anslaget och andra verksamhetskostnader har utvecklats över tid och tittar på hur myndighetens nyckeltal har utvecklats för att mäta inre effektivitet.

Metoden för kartläggningen är en kvantitativ och kvalitativ skrivbordsstudie, och baseras på en genomgång av statistik och rapportering från Sida och Regeringskansliet (RK). Intervjuer med Sida och RK (UD och Finansdepartementet) har bidragit till både datainhämtning och verifikation.

Kartläggningen börjar med några definitioner av centrala begrepp i rapporten, följt av en beskrivning av svenska utvecklingssamarbetes konstruktion och styrning i kapitel 1. I kapitel 2 ges en översikt av Sidas förvaltnings- och verksamhetskostnader och hur dessa har utvecklats mellan åren 2001-2018. Hur svenska utvecklingssamarbetets administrativa kostnader står sig i en internationell jämförelse beskrivs i kapitel 3 och i kapitel 4 följer vi utvecklingen av den inre effektiviteten genom att titta på nyckeltalen för förvaltningskronan, insatsernas storlek och avtalslängder, samarbetsformer, koncentration av biståndet och personalens tid.

Definitioner

Sakanslag och förvaltningsanslag

Enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) ordbok avses förvaltningsanslag i huvudsak täcka förvaltningsutgifter medan sakanslaget ska finansiera andra utgifter än förvaltningsutgifter. Termen 'sakanslag' är dock en informell benämning som t.ex. omfattar utgifter för transfereringar och investeringar i infrastruktur.

För att underlätta beskrivningen i den här kartläggningen används ordet sakanslag för att beskriva den del av biståndsanslaget (1:1 Biståndsverksamhet) som Sida har rätt att disponera.

I Sidas ekonomihandbok (2018, kapitel 2) ges följande som huvudregel för finansiering från sakanslag respektive förvaltningsanslag:

- Finansiering via förvaltningsanslag sker om det som utförs är uppgifter som krävs för att kunna genomföra kärnuppgifter och övriga uppdrag i instruktion och regleringsbrev. Detta avser uppgifter som beredning, uppföljning och bedömning av strategier såväl som insatser, metod- och verksamhetsutveckling, informationsspridning samt andra uppgifter som krävs för att Sida ska kunna fullfölja sina uppgifter. Det handlar om såväl interna kostnader för drift och lokaler som kostnader för upphandlade konsulter. Förvaltningskostnader avser i huvudsak sådana kostnader som i myndighetens resultaträkning redovisas under rubriken verksamhetens kostnader. Undantag finns.
- Finansiering via sakanslag får endast ske om det som utförs är till direkt nytta för samarbetspartners i biståndet, dvs. är en gåva/transferering av resurser till samarbetspartnern inom ramen för Sidas genomförande av strategier eller om inte regeringen uttryckligen beslutat annat i strategi eller regleringsbrev.

Effektivitet

Effektivitet är ett begrepp som ofta används för att beskriva åtminstone två olika förhållanden, som på engelska delas upp i 'effectiveness' och 'efficiency'. Lindgren (2012) gör en enkel och användbar distinktion,

- Effektivitet som i engelskans 'effectiveness', motsvarar måluppfyllelse på svenska. Även yttre eller extern effektivitet är ord som används.
- Effektivitet som i engelskans 'efficiency' handlar om inre effektivitet, dvs. att det som görs inom en organisation åstadkoms med minsta möjliga ansträngning.

Kartläggningen tittar i huvudsak på den inre effektiviteten inom det svenska utvecklingssamarbetet.

Svenska utvecklingssamarbetets konstruktion och styrning

Riksdagen beslutar om statens utgifter och inkomster i statens budget baserat på regeringens förslag som lämnas i budgetpropositionen. När riksdagen har beslutat om statens budget är det regeringen som ansvarar för budgeten och genomför riksdagens beslut. Utgifterna är indelade i 27 utgiftsområden, medan inkomsterna delas in i inkomstområden. Sidas verksamhet ingår i huvudsak i utgiftsområde 7 Internationellt bistånd (UO 7) samt en liten del i utgiftsområde 5 Internationell samverkan.

Riksdagen anvisar anslag under varje utgiftsområde, s.k. ramanslag, till regeringen. Det totala beloppet som beslutas av riksdagen årligen för internationellt bistånd (biståndsramen) har som målsättning att uppgå till en procent av bruttonationalinkomsten (BNI). Biståndets storlek baseras därför på prognosen för kommande års nationalinkomst.

Regeringen tilldelar sedan anslagsmedel till myndigheterna med ett visst belopp för ett bestämt ändamål. Regeringen kan underindela anslaget i anslagsposter som avser bestämda ändamål. Anslagsposten kan i sin tur underindelas i delposter. Regeringen

beslutar även om vilka bemyndiganderamar som varje myndighet disponerar och vilka finansiella villkor som gäller. Detta beslut formuleras i myndighetens regleringsbrev. Finansiella villkor kan även framgå av strategier.

Under utgiftsområdet Internationellt bistånd finns sex anslag, 1:1 Biståndsverksamhet, 1:2 Förvaltningsanslag för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), 1:3 Nordiska Afrikainstitutet (NAI), 1:4 Folke Bernadotteakademin (FBA), 1:5 Riksrevisionens anslag för internationellt utvecklingssamarbete, samt 1:6 anslaget för utvärdering av internationellt bistånd.

Biståndsverksamheten finansieras i huvudsak från anslag 1:1 och flera myndigheter har tilldelats dispositionsrätter av regeringen, varav Sida har den största andelen.

Anslag 1:1 har ett tydligt anslagsändamål som specificerar vad anslagsmedlen får gå till. I budgetpropositionen 2020 står följande:

> ”Anslaget får användas för internationellt bistånd. Medlen från anslaget får även användas för att subventionera premier för avgifter avseende statens garantier för Nordiska investeringsbankens låneanordning för miljöinvesteringar som inte klassificeras som bistånd enligt OECD/DAC:s definition och för viss verksamhet vid Sida Partnership forum i Härnösand. Anslaget får även användas för att subventionera avgifter avseende garantigivning inom ramen för internationellt bistånd, till den del avgiften avser förväntad förlust. Anslaget får även användas för viss metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisningar, revisioner samt temporär verksamhet inom avgränsade projekt. Anslaget får även användas för förvaltningsutgifter vilka beräknas uppgå till ca 175 miljoner kronor, vid myndigheter som genomför internationellt bistånd.”

Biståndsmyndigheternas anslag och dispositionsrätter

Förvaltningsmyndigheter inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd är:

1. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida),
2. Nordiska Afrikainstitutet (NAI), och
3. Folke Bernadotteakademin (FBA).

Dessutom har Riksrevisionen ett ramanslag för internationellt utvecklingssamarbete som är klassificerat som bistånd i enlighet med OECD DAC:s riktlinjer, och för utvärdering av internationellt bistånd har expertgruppen för utvärdering och analys av Sveriges internationella bistånd (EBA) ett ramanslag inom utgiftsområdet.

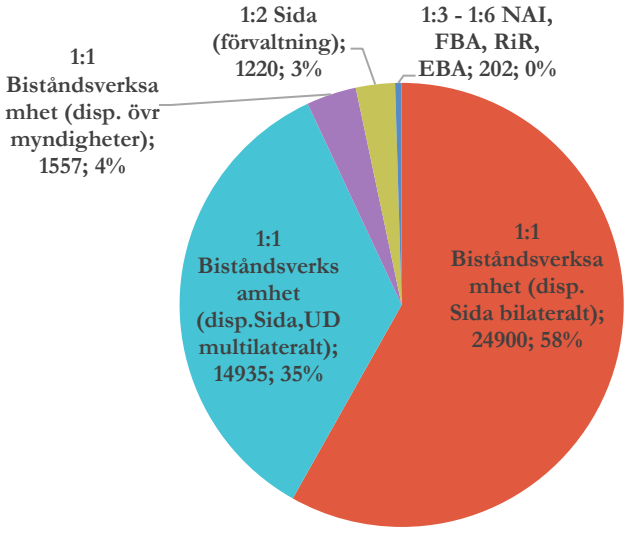
Sidas anslag och dispositionsrätter under UO 7

De medel som Sida disponerar under biståndsramen, är uppdelat i två anslag,

- Anslag 1:1 Biståndsverksamhet, där Sida har dispositionsrätt för en del av biståndsanslaget, i enlighet med det som beslutas av regeringen i regleringsbreven,
- Anslag 1:2 Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbetet, för Sidas förvaltningskostnader

Som framgår av figur Ap 1-1 uppgår Sidas del av UO7 till över 90 procent av det totala svenska internationella biståndet. Av dessa 90 procent avser 35 procent hantering av insatser som RK beslutar om. Den del som Sida beslutar om är 58%.

Figur Ap 1–1: UO7 Internationellt bistånd, exkl. avräkningar, 2018 (miljoner kr; %)



Källa: Budgetpropositionen 2020, UO7, tabeller 2.2, 2.6, 2.7

Biståndsverksamheten som finansieras från anslag 1:1 är indelad i flera anslagsposter som täcker både bilateralt och multilateralt bistånd. Fördelningen mellan det bilaterala och det multilaterala har de senaste tio åren i stort hållit sig runt 65/35, där det bilaterala har haft en större andel. Inom det bilaterala ingår även öronmärkt stöd till multilaterala organisationer s.k. multi-bi-bistånd. Kärnbidrag till multilaterala organisationer såsom FN:s fonder och program och internationella utvecklingsbanker beslutas och handläggs i huvudsak av Utrikesdepartementet men betalas sedan 2012 ut via Sida.

Det bilaterala biståndet är strategistyrt och Sidas verksamhet styrs idag av 44 strategier på global tematisk, regional och landnivå. De geografiska strategierna genomförs i huvudsak av de svenska utlandsmyndigheterna i respektive land i nära samråd med Sida i Stockholm. Inom det multilaterala formuleras de svenska prioriteringarna i organisationsstrategier för respektive organisation. Samstämmighet mellan det multilateral och bilaterala eftersträvas och regelbunden dialog förs mellan Sida, utlandsmyndigheterna och utrikesdepartementet.

Anslag till övriga myndigheter som förvaltar och disponerar medel under UO7

För NAI och FBA har regeringen fördelat anslagen inom utgiftsområde 7 i sak- och förvaltningskostnader. Fördelningen av FBA:s och NAI:s anslag och anslagsposter och hur medlen är villkorade för att täcka sak- eller förvaltningskostnader beskrivs i punkterna nedan.

De medel som NAI disponerar under biståndsramen, är uppdelat i två anslag,

- Anslag 1:1 Biståndsverksamhet, ap.8 Verksamhetsbidrag, där kärnverksamheterna forskning, bibliotek och kommunikation som klassificeras som internationellt bistånd finansieras gemensamt av anslaget och andra nordiska statliga bidrag.
- Anslag 1:3 Nordiska Afrikainstitutet, ap 1. NAI, för NAI:s förvaltningskostnader. Myndighetens förvaltningskostnader täcks helt från anslaget

De medel som FBA disponerar under biståndsramen, är uppdelat i två anslag,

- Anslag 1:1 Biståndsverksamhet,
  - ap. 4 Biståndsverksamhet, som finansierar personal som FBA sekunderar till valobservationsinsatser, verksamhet inom ramen för strategin för hållbar fred, strategiverksamhet för bilateralt och regionalt utvecklingssamarbete samt transfereringar. Medlen för bilateralt och regionalt utvecklingssamarbete får användas till förvaltningskostnader direkt kopplade till strategigenomförande, vilket FBA anser är en förutsättning för att FBA ska kunna leverera på uppdraget då det är FBA:s egna medarbetare som genomför verksamheten.
  - ap.42 Internationell civil krishantering, som finansierar den personal som FBA sekunderar till civila freds- och krishanteringsinsatser inom ramen för bland annat EU, OSSE och anslagsposten finansierar också den verksamhet som syftar till att höja effektiviteten på det svenska

personalbidraget och de internationella organisationernas civila krishanteringsinsatser, så kallad ”insatsnära verksamhet”.

- Anslaget 1:4 Folke Bernadotteakademin ap. 1 Folke Bernadotteakademin för FBA:s förvaltningskostnader. I villkoren i RB står att medlen ska användas till FBA:s förvaltningsutgifter. Finansierar förvaltningskostnader för myndighetens personal, ledning, lokaler, kontorsutrustning, anläggningstillgångar samt lednings- och verksamhetsstöd. Anslaget används också för vissa verksamhetskostnader.

Utöver förvaltningsmyndigheterna nämnda ovan, finns flera myndigheter som disponerar bemyndiganden under anslaget 1:1 Biståndsverksamhet. För 2019 ingår bland andra Svenska institutet, Polismyndigheten, Vetenskapsrådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Strålsäkerhets-myndigheten. Tabell Ap 1-1 visar vilka myndigheter som disponerat medel under anslag 1:1 inom utgiftsområde 7 internationellt bistånd. Där framgår också att regeringen har villkorat i regleringsbreven hur mycket som respektive myndighet får använda till förvaltningskostnader genom att ange takbelopp.

Tabell Ap 1–1: Medel och villkor för anslag 1:1, som disponeras av andra myndigheter

ap.	Disponeras av	Villkor för anslag 1:1 (2019)	Andel som får användas till förvaltning
12	Polismyndigheten	Av medlen (197 mkr) får högst 24 mkr användas till förvaltningskostnader.	12,2%
20	Kriminalvården	Av medlen (32 mkr) får högst 4 mkr användas till förvaltningskostnader	12,5 %
43	Domstolsverket	Av medlen (6,5 mkr) får högst 0,75 mkr användas till förvaltningskostnader.	11,5 %
44	Åklagar-myndigheten	Av medlen (8,5 mkr) får högst 1 mkr användas till förvaltningskostnader	11,8%
41	MSB	Av medlen (49 mkr) får högst 5,5 mkr användas till förvaltningskostnader.	11,2%
11; 21	Svenska institutet	Högst 30,785 mkr får användas för verksamhetens andel (dvs verksamheten som klassificeras som bistånd enl. OECD DAC riktlinjer) av förvaltningskostnader	-
40	Vetenskapsrådet	Av anslagsposten (170 mkr) får högst 4 mkr användas för verksamhetens andel av förvaltningskostnader.	2,4%
22	Strålskydds-myndigheten	Av anslagsposten (15 mkr) får högst 3,75mkr användas för förvaltningskostnader	25%
10	Kommerskollegium	Medlen får även användas för expertstöd, metod- och kompetensutveckling, utvärdering, erfarenhetsredovisning och revision av handelsrelaterat utvecklingssamarbete; samt för relaterade förvaltningskostnader.	-

Källa: Regleringsbrev för UO7 2019, https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev---listsida-uo/?PeriodId=2019&UOId=7

Förvaltningskostnader för utrikesförvaltningen under UO 7

Biståndsramen inkluderar också förvaltningskostnader för Utrikesdepartementets utvecklingspolitiska arbete. Detta är en delmängd av UD:s totala förvaltningskostnader, och omfattar kostnader för personal med biståndsrelaterat arbete vid huvudkontor och vid utlandsmyndigheter inklusive driftkostnader för lokaler, IT, fordon m.m.

Under 2013 infördes en ny modell för att beräkna utrikesförvaltningens förvaltningskostnader för utvecklingssamarbetet. Den nya beräkningsmodellen baserades på en översyn som gjordes 2012 i dialog med OECD-DAC. Modellen från 2009 med schablonberäkningar ersattes med en modell där, ”kostnaderna för utlandsmyndigheternas biståndspolitiska verksamhet årligen fastställs individuellt, att verksamhetsprocessen får en central roll, att en exakt beräkningsgrund införs för gemensamma kostnader och att hyreskostnader som inte är ODA-fähiga tas bort.” Kostnadsdelningen görs retroaktivt baserat på faktiska kostnader och tidrapporter. Planeringen och andelen ODA för respektive utlandsmyndighet är grundad i årliga samtal mellan UD och Sida. En omdiskuterad fråga gäller säkerhetskostnaderna som blivit högre över tiden.

Ett urval av beräkningarna från 2018 för budgetpropositionen 2020 av utrikesförvaltningen på utlandsmyndigheterna ges i tabell 3.

Tabell Ap 1–2: topp 5 avräkningsposter för utrikesförvaltningen på utlandsmyndigheterna, 2018 års beräkning för BP2020

ap.	Disponeras av	Villkor för anslag 1:1 (2019)	Andel som får användas till förvaltning
12	Polismyndigheten	Av medlen (197 mkr) får högst 24 mkr användas till förvaltningskostnader.	12,2%
20	Kriminalvården	Av medlen (32 mkr) får högst 4 mkr användas till förvaltningskostnader	12,5 %
43	Domstolsverket	Av medlen (6,5 mkr) får högst 0,75 mkr användas till förvaltningskostnader.	11,5 %
44	Åklagar-myndigheten	Av medlen (8,5 mkr) får högst 1 mkr användas till förvaltningskostnader	11,8%
41	MSB	Av medlen (49 mkr) får högst 5,5 mkr användas till förvaltningskostnader.	11,2%
11; 21	Svenska institutet	Högst 30,785 mkr får användas för verksamhetens andel (dvs verksamheten som klassificeras som bistånd enl. OECD DAC riktlinjer) av förvaltningskostnader	-
40	Vetenskapsrådet	Av anslagsposten (170 mkr) får högst 4 mkr användas för verksamhetens andel av förvaltningskostnader.	2,4%
22	Strålskydds-myndigheten	Av anslagsposten (15 mkr) får högst 3,75mkr användas för förvaltningskostnader	25%
10	Kommerskollegium	Medlen får även användas för expertstöd, metod- och kompetensutveckling, utvärdering, erfarenhetsredovisning och revision av handelsrelaterat utvecklingssamarbete; samt för relaterade förvaltningskostnader.	-

Källa: Regleringsbrev för UO7 2019, https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev---listsida-uo/?PeriodId=2019&UOId=7

Tabell Ap 1–3: topp 5 avräkningsposter för utrikesförvaltningen på utlandsmyndigheterna, 2018 års beräkning för BP2020

Kostnadsställe (text)	Andel ODA till BP 2020	UF:s kostnader 2018	Beräknings-grund 18	ODA BP20
Genève repr.	35%	53 144 949	53 137 198	18 598 019
New York FN	15%	94 822 922	72 508 000	10 876 200
Kabul	25%	43 827 420	40 225 550	10 056 387
Nairobi (inkl. Somalia)	25%	37 865 914	36 145 375	9 036 344
Maputo	60%	13 946 031	13 455 017	8 073 010

Källa: UD, 2018 års beräkning för BP2020. Notera: beräkningsgrunden = utrikesförvaltningens kostnader – icke ODA-fähiga kostnader inkl. hyror Statens Fastighetsverk (SFV), SFV investeringskostnader, avskrivningar på förbättringsutgifter på annans fastighet.

I tabellen framgår att de största kostnaderna går till de svenska representationerna i Geneve och New York som bevakar relationerna till de stora FN organen. Utlandsmyndigheterna i Maputo, Nairobi (Somalia), och Kabul återfinns bland topp-5 dels på grund av de stora biståndsportföljerna och på grund av höga säkerhetskostnader.

Styrning av anslagen i utvecklingssamarbetet

Anslagskonstruktionen för utvecklingssamarbetet – den formella regleringen

Den finansiella styrningen av myndigheter tar utgångspunkt i regeringsformen, budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223) med tillhörande föreskrifter från ESV. Utöver detta styrs Sidas verksamhet av de specifika bestämmelser och riktlinjer som finns i instruktionen för Sida (2010:1080) och i regleringsbreven för Sida.

I regeringsformen sägs att riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret. Riksdagen beslutar om anslag för bestämda ändamål (9 kap.3 §). Riksdagen slår vidare fast att anslag och

inkomster inte får användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap 7 §).

I budgetlagen står att när regeringen tilldelar en myndighet ett anslag, får den besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjandet av anslaget (11§). Budgetlagen fastslår hur anslagen ska redovisas (god redovisningssed) och att redovisningen ska ge en rättvisande bild av verksamheten, det ekonomiska resultatet och ställningen samt förvaltningen av statens tillgångar (2 §). Lagen går inte in på anslagskonstruktionen mellan sak och förvaltningsanslag.

I anslagsförordningen regleras vad som avses med ett anslag, nämligen ett av riksdagen anvisat ramanslag som regeringen tilldelat en myndighet med ett visst belopp för ett bestämt ändamål. Med en anslagspost avses ett belopp som har förts upp under ett anslag och som avser ett visst del-ändamål (4§). Enligt förordningen har en myndighet som tilldelats ett anslag rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget (10§).

Förordningen ger inga bestämmelser eller villkor om hur anslagen ska tilldelas eller om konstruktionen mellan sak- och förvaltningsanslaget. Däremot i ESV:s föreskrifter till 10§ i förordningen ges en allmän anvisning, ”Om regeringen inte har beslutat annat, ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning. Redovisningen mot ett anslag, en anslagspost eller en delpost ska ske i enlighet med indelningen i regleringsbrevet eller annat regeringsbeslut.” Överlag får inte anslagsändamål gå in i varandra, dvs två anslag får inte finansiera samma verksamhet. De ska vara ömsesidigt uteslutna.

I regeringens instruktion till Sida står bland annat hur Sida ska genomföra verksamheten inom utvecklingssamarbetet. Där står de mål för utvecklingspolitiken som regeringen har satt upp samt hur Sida ska följa de internationella konventioner för utvecklingssamarbete som Sverige har åtagit sig att följa. I instruktionen står att Sidas verksamhet ska utgå från och genomsyras av 1. ett rättighetsperspektiv och fattiga människors

perspektiv på utveckling, 2. ett integrerat miljö- och klimatperspektiv, 3. ett integrerat jämställdhetsperspektiv som inkluderar en analys av kvinnors och flickors respektive mäns och pojkars situation, och 4. ett integrerat konfliktperspektiv i utvecklingssamarbetet.

Vad gäller förvaltningsutgifter står att myndigheten ska, utöver bidragshandläggningen i kärnverksamheten, dessutom administrera vissa bidrag åt Regeringskansliet. §3, punkt 9: ”när det gäller vissa medel för anslagsposter under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd som regeringen eller Regeringskansliet beslutar om, för Regeringskansliets räkning utföra vissa administrativa kontrollmoment vid bidragshantering, praktiskt hantera utbetalningar, återbetalningar och återkrav samt svara för en effektiv valutahantering.”

I regleringsbreven ges särskilda instruktioner för hur Sida ska genomföra sin verksamhet för året samt de finansiella villkoren som gäller. Exempelvis i regleringsbrevet för 2018 står att, ”Myndigheten ska öka sin organisatoriska förmåga och effektivitet med särskilt avseende på att säkerställa flexibilitet i hanteringen av tidskritiska och resursintensiva insatser. Härtill ska myndigheten säkerställa ökad kapacitet till helhetsbedömningar och ökad förmåga till anpassning av myndighetens verksamhet vid förändrad omvärldskontext med utgångspunkt i villkoren i regeringens samlade styrning av biståndet.”

Överlag är den formella styrningen genom lagar och förordningar allmänt hållen och anslagskonstruktionen för utvecklingssamarbetet är stabil i så måtto att samma konstruktion återkommer år efter år.

I ett betänkande från finansutskottet 2000/01:FiU27, har utskottet tydligt markerat att förvaltningsanslag och s.k. sakanslag bör hållas åtskilda bland annat för att öka möjligheterna till kostnadskontroll. Där står att det är ”en viktig princip att förvaltningsanslag och sakanslag skall hållas åtskilda. Syftet med detta är att underlätta styrningen av förvaltningen och att anslagets ändamål skall vara tydliga för såväl riksdag som regering. En strävan bör därmed vara att sakanslag hålls så rena som möjligt och inte belastas med förvaltningskostnader.” Samtidigt som

finansutskottets framhåller förtjänsterna med en uppdelning mellan anslagen uttalar FiU i betänkande 2006/07:FiU20 att "Ambitionen att dela upp administrativa och andra utgifter på skilda anslag innebär emellertid inte något absolut krav, och en tillåtelse från regeringen att utnyttja delar av ett sakanslag för förvaltningskostnader innebär inte att regeringen brutit mot en av riksdagen fastställd regel." Detta visar på att det finns en viss flexibilitet i hur anslagen kan användas, medan det finns tydliga signaler från Riksdagen till regeringen att de vill veta hur mycket som är förvaltning. Detta har inte lett till ändrade lagar eller förordningar men det kan ha effekt i praxis med bland annat tydligare föreskrifter från ESV om hur anslag kan utnyttjas och redovisas.

I en granskning av Riksrevisionens 2006 visades också att det saknades en entydig definition av förvaltningsutgifter, vilket ansågs försvåra för riksdagen och regeringen att upprätthålla kontrollen över utgiftsutvecklingen. Otydligheten ansågs också skapa möjligheter för myndigheterna att själva definiera hur anslagen ska användas och att förvaltningsutgifter kan finansieras från sakanslaget. För Sida är detta delvis sant. Vilka verksamhetskostnader som ska bokföras som förvaltningsutgifter har skiftat över åren, i synnerhet där det rör sig om personalkostnader på utlandsmyndigheter. Anvisningarna till Sida för vad som får bokföras på förvaltnings- respektive sakanslag har dock förtydligats över tid och Sida följer ESV:s föreskrifter för vilka verksamhetskostnader som får dras på sakanslaget.

Regeringens styrning av Sidas inre och yttre effektivitet

Ett återkommande budskap i regeringens signaler till Sida handlar om vikten av fortsatt effektivisering. Hur språkbruket har utvecklats framgår av bilaga 2. I flera regleringsbrev (särskilt under första halvan av 2000-talet) ges en generell instruktion utan att regeringen anger syftet eller det förväntade resultatet av effektiviseringen. Man trycker i synnerhet på den interna och inre effektiviteten. Hur

instruktionen ska operationaliseras överlåts till myndigheten att avgöra. Följande formulering finns i regleringsbrevet från 2003:

> ”Sida ska redovisa mått för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av biståndsproduktionen”.

Nya ’förbättrade’ mått skulle alltså tas fram för att mäta den inre effektiviteten. Detta utökades 2007 till att måtten för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av verksamheten skulle förklaras och vara jämförbar mellan åren. Året därpå, 2008, var skrivningarna i regleringsbrevet till Sida mycket detaljerade. Se utdraget från RB 2008 i bilaga 2. Idag är skrivningarna i regleringsbreven återigen mer övergripande och lämnar ett visst tolkningsutrymme för Sida. Följande formulering finns i regleringsbreven för 2018 och 2019.

> ”Myndigheten ska öka sin organisatoriska förmåga och effektivitet med särskilt avseende på att säkerställa flexibilitet i hanteringen av tidskritiska och resursintensiva insatser.”

Slutsatsen här är att regeringens betoning av Sidas inre effektivitet har varierat avsevärt över tid med ökad detaljstyrning mellan åren 2008 - 2011. Sida har också på uppdrag av regeringen utvecklat mått för att mäta den inre effektiviteten, först 2003/2004 och sedan 2012 med införandet av förvaltningskronan.

II. Sidas förvaltnings- och verksamhetskostnader

Utvecklingen av sak- och förvaltningsanslaget

Det svenska biståndets volym har, som en följd av enprocentsmålet, ökat starkt över tid. Detsamma gäller de biståndsmedel som Sida förfogar över.

Tabell Ap 1–4: Utbetalt bistånd, anslagsutveckling och verksamhetskostnader (mnkr)

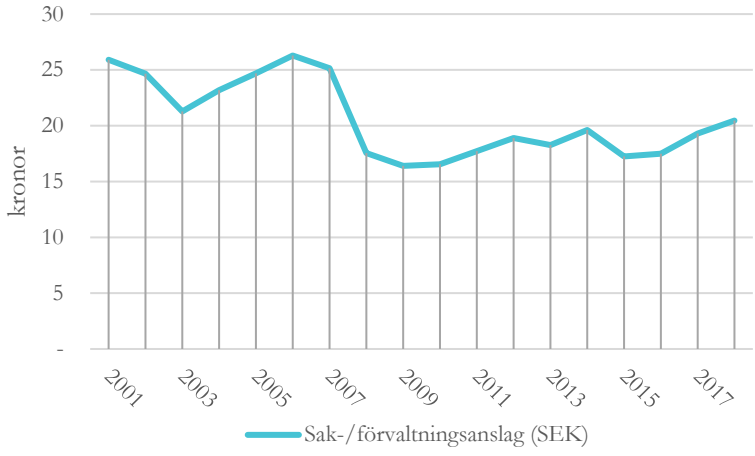
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Totalt utbetalt bistånd	19 554	19 996	29 120	31 607	32 651	35 468	42 756	41 701	50 769
Sidas sakanslag, utfall	11 441	12 546	16 272	15 702	15 508	17 498	19 081	18 734	24 968
Sidas förvaltnings-anslag, utfall	464	541	619	895	937	926	973	1 071	1 220
Verksamhetens kostnader	853	913	1 049	1 015	1 007	984	1 084	1 188	1 341
Sak-/förvaltnings-anslag (kr)	24,7	23,2	26,3	17,5	16,6	18,9	19,6	17,5	20,5
Förvaltnings-anslag utfall i procent av utfall sak	4,1	4,3	3,8	5,7	6,0	5,3	5,1	5,7	4,9

Källa: Data inhämtat från Sida ekonomiavdelning, maj 2019; Sidas årsredovisningar 2001–2018; samt årsredovisning för staten 2010 (skrivelse 2010/11:101), tabell 5.30; 2018 (skr. 2018/19:101) tabell 2.50. Not: (1) Utfallet innehåller samtliga kostnader, inklusive avräkningarna såsom de budgeterats i budgetpropositionen förutom när det gäller avräkningen för Sveriges bidrag till EU:s gemensamma bistånd som finansieras över EU:s reguljära budget där faktiskt utfall som kan klassificeras som bistånd enligt DAC används fr.o.m. 2007; (2) Sidas del av anslag 1:1 biståndsverksamhet som Sida har rätt att disponera (8:1 tom 2007); (3) Sidas anslag 1:2 (8:2 tom 2007)

Som framgår av tabellen ovan har Sidas förvaltningsanslag ökat i reella termer. En avsevärd ökning mellan 2007 och 2008, från SEK 621 miljoner till SEK 895 miljoner, förklaras av att en omfattande förändring gjordes i prop. 2007/08:1 för UO7 avseende belastningen av sak- respektive förvaltningsanslaget. Finansieringen av Sidas personal i fält som handlägger program och projekt överfördes då från sakanslaget till Sidas förvaltningsanslag. Förändringen gjordes för att möjliggöra en samlad hantering av myndighetens totala förvaltningsutgifter.

Utvecklingen under 2000-talet pekar dock inte på en entydig ökning av sakanslagets förhållande till förvaltningsanslaget (figur Ap1-2). Sedan 2008 har andelen varierat mellan 16-20 sakanslagskronor per förvaltningskrona (jmf. 21-26 kronor 2001-2007), med en viss ökning mellan 2008 och 2018. Det betyder att medlen för förvaltning inte har ökat i samma takt som biståndsmedlen de senaste 10 åren. Nivåskillnaden mellan de två perioderna (i snitt 23,5 kronor 2001-2007 mot 18 kronor 2008-2018) ska i första hand läsas som ett resultat av förändringen i belastningen mellan sak- och förvaltningsanslag som gjordes 2007/2008 snarare än att biståndet har blivit 'dyrare'.

Figur Ap 1–2: Sidas sak/förvaltningsanslag 2001–2018 (SEK)



Källa: Baserat på data inhämtat från Sidas ekonomiavdelning, maj 2019

Utvecklingen av handläggande årsarbetskrafter

Som framgår av tabell Ap 1–4 och figur Ap 1–3 har antalet anställda på Sida minskat under 2000-talet. Den största minskningen skedde mellan åren 2007 och 2012 då personalstyrkan minskade med över 25%. Detta förklaras till viss del av den organisationsöversyn som genomfördes 2008 och som medförde en stor personalomställning. 2009 brottades Sida med ekonomiska problem och myndigheten

överskred det tilldelade förvaltningsanslaget och utnyttjade en utökad anslagskredit om 48 miljoner. Under 2010 låg fokus på att komma tillrätta med det ekonomiska underskottet, bedriva verksamheten effektivt och stärka den interna styrningen och kontrollen. En ny organisation infördes från 1 januari 2011 och en ny personalomställningsprocess genomfördes för att minska myndighetens kostnader. Mellan 2009 till 2012 minskades antalet årsarbetskrafter från 773 till 581. Trenden efter 2012 har varit en stadig uppgång i årsarbetskrafter.

Tabell Ap 1–5: Årsarbetskrafter, insatser samt relation till utfall biståndsanslaget

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Sidas anställda (ÅÅK) (1)	724	733	772	799	701	581	633	660	674
Medeltal anställda (2)	756	767	794	927	736	616	659	698	708
Antal insatser	5 644	5 216	4 819	4 356	3 905	3 738	4 337	5 210	3 795
Insatser per ÅÅK	8	7	6	5	6	6	7	8	6
sakutfall/ anställd (tSEK)	15 802	17 116	21 078	19 652	22 123	30 117	30 144	28 385	37 045
bistånd/ insats (tSEK)	2 027	2 405	3 377	3 605	3 971	4 681	4 400	3 596	6 579

Källa: data inhämtat från Sidas ekonomiavdelning, maj 2019; Sidas årsredovisningar 2001-2018; Sida, PM, 2010.Not: (1) Antal anställda som årsarbetskrafter. I antalet årsarbetskrafter ingår från och med 2014 BBE på ambassader som bokförs som driftskostnad. Sida har fram till 2008 enbart kunnat redovisa antalet ÅAK på aggregerad nivå. Det nya verksamhetsplaneringssystemet som togs i bruk 2008 har möjliggjort att bryta ner antalet ÅAK per personalkategori; (2) I medelantalet anställda ingår utöver de som ingår i årsarbetskrafter även Nationella experter (NE). Timanställda ingår inte. Antalet ÅAK tenderar att understiga antalet anställda i tjänst med ca 4 %.

Lokalanställda ingår inte i sammanställningen ovan utan redovisas separat i tabell Ap 1–6. Som framgår av tabellen har Sida ökat både antalet utsända och antalet lokalanställda på utlandsmyndigheterna.

Tabell Ap 1–6: Antal anställda av Sida på utlandsmyndigheterna 2002–2018

Antal vid årsslut	2002	2004	2006	2008	2010	2013	2014	2016	2018
Tillsvidare-anställda på utlands-myndigheter	114	134	149	135	135	-	140	154	168
Lokal-anställda UM	64	-	-	117	108	152	157	170	172

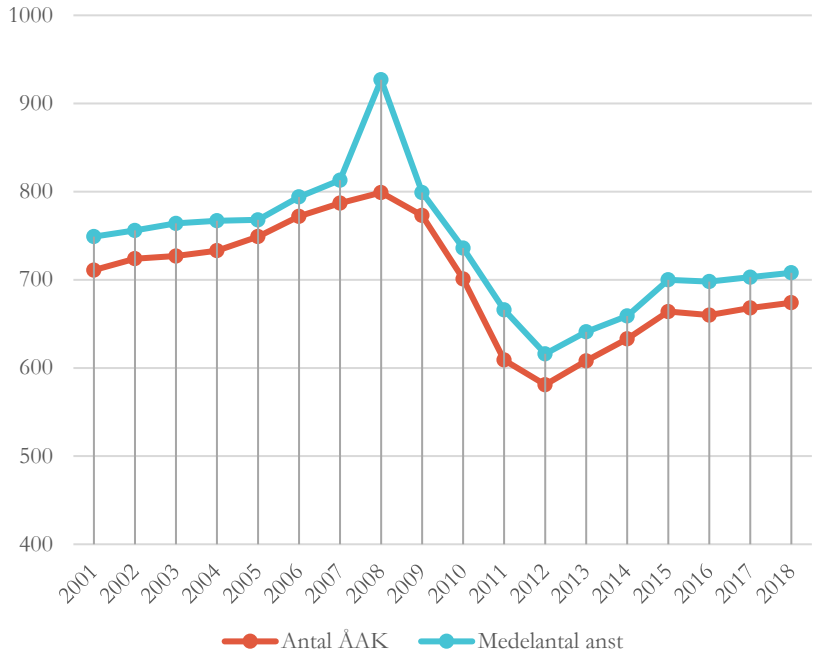
Källa: data inhämtat från Sidas ekonomiavdelning, aug 2019. 2002 till 2010 är uppgifterna hämtade från Sidas årsredovisningar. För åren 2013 och framåt används personalstatistik från Sidas intranät samt pärmar med personallistor för NPOer (ej digitalt). Not: I data ingår ej tjänstlediga, avser ej ÅAK, avser anställda på myndigheten vid årsslut; Lokalanställda på UM avser ffa National programme officers (NPO/handläggare) men även administratörer och kommunikatörer samt andra som arbetar med att genomföra Sidas strategier men som inte är handläggare. För 2008 och 2010 finns endast uppgift om NPO; I tabellen ges 2013 eftersom för 2012 finns inga tillförlitliga uppgifter aggregerade.

Sedan början av 2000-talet har en förskjutning av personalen från Stockholm till utlandsmyndigheterna skett som del i Sidas prioritering att föra verksamheten närmare slutanvändaren i biståndet. Vi ser detta redan uttryckt i den s.k. Fältvisionen som genomfördes 2003–2005, följt av responsen till Parisagendan om biståndseffektivitet (2005) och i samband med organisationsöversynen 2008 som medförde en stor personalomställning, ökad resultatfokus och en koncentration av Sidas landportföljer. Strävandena att öka andelen av Sidas personal i fält har fortsatt och pågår än idag.

Att bedriva bistånd från en utlandsmyndighet är mer kostsamt än att handlägga det från Stockholm. Rekryteringen av fler lokalanställda handläggare på utlandsmyndigheterna är en del i att hantera detta. Kostnaden för en utsänd inklusive lön och drift, förmåner och kostnadsdelning är enligt Sida i genomsnitt 2-3 ggr så hög som kostnaden för en anställd i Stockholm. Kostnaden för

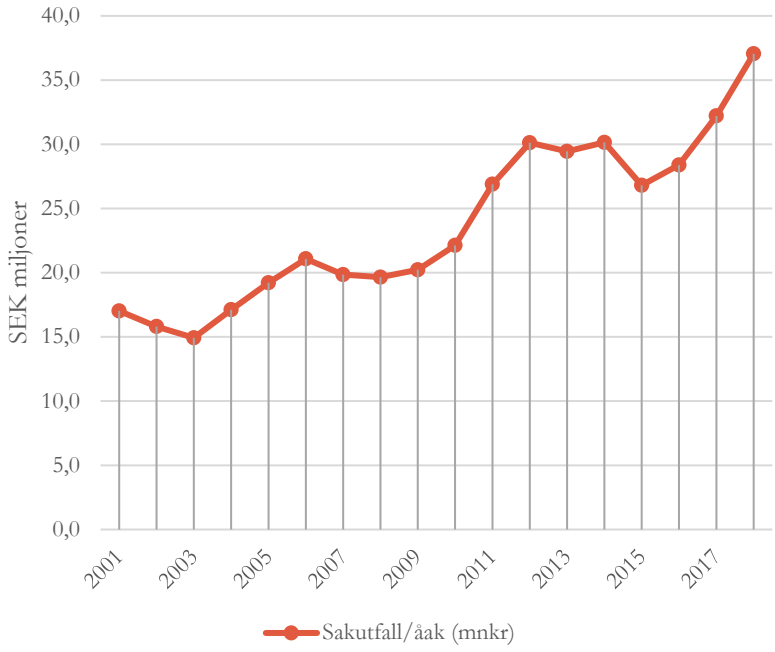
utsända varierar också med familjekonstellation, säkerhetsutmaningar och med Sidas andel av kostnadsdelningen med UD per ambassad och ligger i intervallet 1,5 till 8 ggr kostnaden för en anställd i Stockholm. Kostnaden för en lokalanställd varierar stort mellan ambassader, men är i genomsnitt ca 50-60% av kostnaden för en anställd i Stockholm.

Figur Ap 1–3: antal anställda 2001–2018



Källa: Sidas ekonomiavdelning, 2019

Figur Ap 1-4: Sakutfall per anställd (åak)



Källa: Baserat på data inhämtat från Sidas ekonomiavdelning, maj 2019

Den minskade personalstyrkan i kombination med att sakanslaget har ökat har haft som konsekvens att utfallet av sakanslaget per årsarbetskraft har mer än fördubblats mellan 2001 och 2018, från SEK15,8 miljoner till SEK 37 miljoner. Detta tyder på att Sidas anställda handlägger betydligt större insatser 2018 än för 10-15 år sedan. Däremot verkar inte antalet insatser per årsarbetskraft ha ändrats avsevärt och har legat på mellan 6-8 insatser per årsarbetskraft under den granskade perioden (se tabell Ap 1-5).

Inrymmer sakanslaget några förvaltningskostnader?

Avseende vad som får och inte får bekostas från sakanslaget är huvudregeln att anslaget 1:1 Biståndsverksamhet endast ska användas till gåvor/transfereringar inom ramen för genomförandet av strategier och inte ska belastas med förvaltningskostnader. Med

andra ord allt som bokförs som lämnade bidrag går på sakanslaget. Sida följer således ESV:s föreskrifter till 10§ Anslagsförordningen (2011:223) som lyder:

> Om regeringen inte har beslutat annat, ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning.

Det finns ett undantag. I regleringsbrevet, under avsnittet ”Generella villkor för anslag 1:1 Biståndsverksamhet” finns ett särskilt villkor som möjliggör att vissa verksamhetskostnader får finansieras med sakanslag istället för med förvaltningsanslaget. Villkoret lyder:

> Sida får inom respektive anslagspost finansiera viss metodutveckling, studier, utvärderingar och erfarenhetsredovisningar, revisioner samt hantering av biståndsinsatser som innebär rådgivning och begränsat finansiellt stöd till mottagarna och i vilka mottagarna söker medel i konkurrens via anbudsförfarande.

Denna skrivning skiljer sig från den tidigare regeln som infördes 1997 och utvecklades vidare 2000, som tillät att personal i fält kunde finansieras med sakanslag. Användningen av sakanslagsfinansierade tjänster reglerades i regleringsbrevet till Sida som årligen rapporterade den planerade användningen och utfallet till regeringen. Enligt regleringsbrevet fick sakanslaget användas till tjänster i fält i de fall de direkt relaterade till Sidas biståndsproduktion. Personaltyper som kunde finansieras via sakanslaget var handläggare, lokalanställda handläggare (NPO:s), biträdande bilaterala experter (BBE:s), korttidsutsända från Sida samt regionala tjänster. Den del av driftkostnaderna som orsakas av sakanslagsfinansierad personal belastade sakanslaget. Sakanslaget fick däremot inte användas för finansiering av s.k. baspersonal. Villkoret i regleringsbreven mellan åren 1997-2007 formulerades på följande vis:

> Sida får inom en ram (tilldelat tak) på sakanslaget finansiera personal i fältverksamheten som deltar i beredning, handläggning eller uppföljning av bilaterala och multilaterala insatser, samarbetsstrategier, landstrategier eller samarbetsprogram. Baspersonal, bestående av chef, administratör och assistent, finansieras över förvaltningsanslaget.

De sakfinansierade tjänsterna tilldelades ett takbelopp i regleringsbrevet. I tabell Ap 1-7 ser vi att takbeloppet och de tillhörande utfallen nästan fördubblades mellan åren 2001 till 2007. Efter 2008 finns inte ett tilldelat tak för sakfinansierade tjänster.

Tabell Ap 1–7: Tilldelat tak och utfall för sakfinansierade tjänster i RB till Sida 2001–2008

År	Takbelopp I RB (mnkr)	Utfall (mnkr)
2001	160	149,8
2002	180	178
2003	200	199,8
2004	230	225,2
2005	250	247,6
2006	280	279,7
2007	290	289,8
2008[2]	-	-

Källa: Sidas regleringsbrev 2001–2008; Sida årsredovisningar 2001–2008

Det nu gällande finansiella villkoret om vilka förvaltningskostnader som får inrymmas i sakanslaget är inkluderat i regleringsbrevet. Sida har i sin rapportering till regeringen redovisat hur mycket som har bokförts på den posten. Tabell Ap 1-8 visar utfallet för åren 2009 till 2018. Det som blir tydligt är att utbetalda medel under det nya villkoret ligger långt under nivån som tidigare tilläts under sakanslaget. Detta kompenserades dock genom att regeringen tillförde medel till förvaltningsanslaget för åren efter 2008. Delar av det som tidigare gick på det gamla takbeloppet redovisas idag i

[2] 2008 inkluderas sakanslagsfinansierade tjänster till förvaltningskostnaden. I årsredovisningen för 2008 redovisas detta som en höjning i förvaltningskostnaden.

KAPAME-strategin (t.ex. BBE-tjänster), och det nu aktuella villkoret i Sidas regleringsbrev avser inte tjänster i fält.

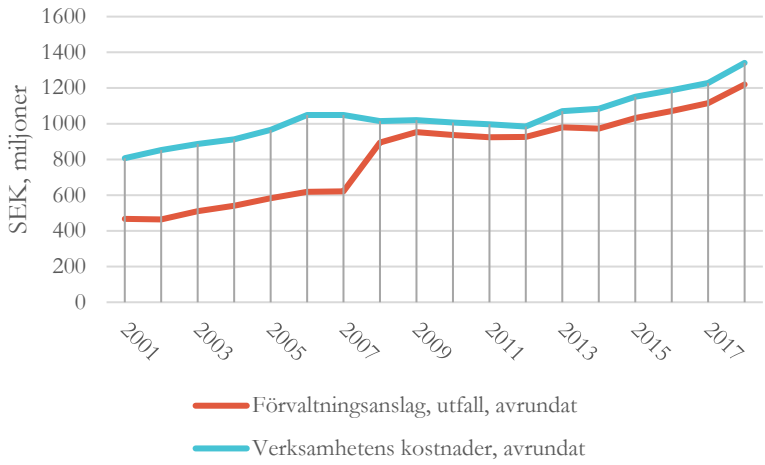
Tabell Ap 1-8: Utfall under det nya finansiella villkoret i RB till Sida 2009-2018

År	Utfall (mnkr)
2009	137
2010	48
2011	55
2012	53
2013	49
2014	57
2015	82
2016	111
2017	84
2018	43

Källa: Sidas årsredovisningar 2009–2018 (tabeller över finansiella villkor)

Figur Ap 1-5 illustrerar hur mycket som finansierats ur sakanslaget mellan åren 2001 och 2018. Skillnaden mellan verksamhetens kostnader och förvaltningsanslagets utfall i bilden motsvarar de administrativa kostnader som har finansierats ur sakanslaget. Bilden visar brytningspunkten 2007 då finansieringen av tjänster på utlandsmyndigheterna via sak avslutades och Sida tilldelades ett utökat förvaltningsanslag för att täcka detta.

Figur Ap 1–5: Sidas förvaltningsanslag och verksamhetens kostnader 2001–2018



Källa: Baserat på data inhämtat från Sidas ekonomiavdelning, maj 2019

Vad gäller andelen förvaltningskostnader kopplade till utlandsmyndigheterna ligger detta på 43% av den totala förvaltningskostnaden för 2018. Enligt Sida är detta en stadig ökning från föregående år, och ligger i linje med Sidas ambition att ha en ökad närvaro i fält, både vad gäller utsänd och lokalanställd personal. Det speglar också en ökad närvaro i konfliktdrabbade och sviktande kontexter med säkerhetsutmaningar och därmed förändrade behov på utlandsmyndigheter vilket har inneburit en generell kostnadsökning.

Förvaltningskostnadernas utveckling – exemplet garantier

Som komplement till gåvobiståndet, har Sida en garantiverksamhet. Garantiverksamheten är ett intressant exempel att titta närmare på dels därför att den svenska garantiportföljen ökar snabbt (från mindre än SEK 1 miljard mellan 2009-2012 till SEK 7 miljarder 2018) och kommer troligtvis att fortsätta öka framöver, och dels därför att instrumentet skiljer sig markant från gåvobiståndet på flera punkter, bland annat genom att den är till stora delar

avgiftsfinansierad, den har låga utbetalningsvolymer och har samtidigt enligt Sida stor potentiell utväxlingseffekt i låg- och medelinkomstländer.

Regeringen avsätter en garantiram för verksamheten som för 2019 låg på 14 miljarder kronor. I slutet av 2018 innehöll Sidas garantiportfölj 46 garantier med en sammanlagd garantivolym på SEK 7,1 miljarder vilket enligt Sida har tillgängliggjort nära SEK 38 miljarder för utlåning i låg- och medelinkomstländer.

Sidas garantiverksamhet finansieras till viss del genom avgifter. Den statliga garantimodellen inbegriper ett avgiftsuttag som ska täcka, a) garantins förväntade förlust (risk) och b) administrationskostnaden. Administrationskostnaden beräknas baserat på personalkostnader för nedlagd tid inom Sidas garantienhet, från beslut om beredning och garantiteknisk uppföljning, samt kostnader för overhead, resor och extern riskvärdering. Av totalt 20 anställda på garantienheten är cirka 6 tjänster avgiftsfinansierade.

En avgift bestående av två delar betalas av den mottagande partnern i garantiavtalet: den riskavspeglande avgiften som betalas till en garantireserv hos Riksgälden, och en avgift för att täcka Sidas administrationskostnader.

Eftersom Sida arbetar ofta med finansiellt svaga aktörer kan Sida subventionera en viss del av garantiavgiftens båda delar. Under 2017 och 2018 finansierades båda delar av subventionen från sakanslaget. Från och med 2019 ska subventioner som går till administrationsavgiften finansieras från förvaltningsanslaget.

Trots att garantiverksamheten är till stora delar avgiftsfinansierad, har verksamheten varit underfinansierad sedan 2013. Detta framgår i tabell Ap1-8 där kostnaderna har överstigit intäkterna varje år. Anledningen till att Sida inte har uppnått full kostnadstäckning över tid är en kombination av att:

a) Statens garantimodell inte medger korssubventionering mellan garantier och därmed kan Sida inte täcka administrationskostnaden för de garantier som inte kommer till stånd med avgifter från andra garantier, och
b) begränsad betalningsförmåga hos många motparter.

Tabell Ap 1–8: Avgiftsbelagd verksamhet, administration av garantier

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Intäkter	5 324	3 247	7 726	4 471	9 269	10 763
Kostnader	-6 938	-3 843	-8 419	-10 234	-11 599	-11 350
Resultat	-1 614	-596	-693	-5 763	-2 330	-587

Källa: Årsredovisningar 2018, 2017 (tabell 7.7.4), 2016 (tabell 7.3.4), 2015 (Tabell 31.3), 2014 (tabell 31.3), 2013 (tabell 8.3.4)

Underskottet har hittills täckts med ett ackumulerat överskott om 15,8 miljoner kronor från tiden innan den nuvarande modellen för avgiftsfinansiering infördes (och hänförs främst till Sidas u-krediter). Det ackumulerade överskottet har vid slutet av 2018 minskat till 4,2 miljoner kronor och skulle i nuvarande takt vara förbrukat inom två år. Detta kan leda till att garantierna konkurrerar med Sidas andra verksamhetsområden för förvaltningsresurser. Enligt Sida har problemet redan uppstått från 2019 då subventionen av de administrativa avgifterna finansieras från förvaltningsanslaget.

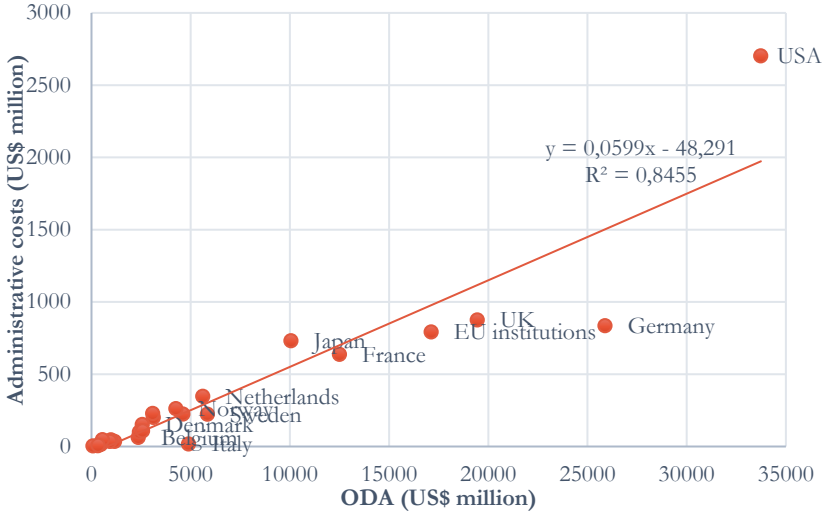
III. Jämförelse med andra länder

Inom OECD-DAC samlas statistik över medlemmars biståndsflöden, inklusive den del som går till förvaltningskostnader hos respektive biståndsmyndighet i medlemsländerna. OECD rubricerar detta 'administrativa kostnader' och enligt riktlinjerna får följande kostnader ingå:

i. förvaltningskostnaderna i den centrala biståndsmyndigheten eller biståndsmyndigheterna och i andra utförande myndigheter som helt ägnar sig åt utvecklingssamarbete;
ii. administrativa kostnader i myndigheter med flera uppgifter i proportion till biståndets andel av deras respektive budgetar;
iii. administrativa kostnader kopplade till utvecklingssamarbetet som bärs av representanter och beskickningar utomlands.

OECD DAC ländernas samlade administrativa kostnader för 2018 var US$7,9 miljarder och det totala biståndet US$149,3 miljarder. Den administrativa kostnaden var alltså 5,8 procent i relation till den totala resursöverföringen. Sveriges administrativa kostnader för samma år var US$223 miljoner och det totala biståndet uppgick till US$5,8 miljarder. Den administrativa kostnaden var alltså 3,8% i relation till den totala resursöverföringen, och ligger strax under OECD DAC ländernas snittvärden (se figur Ap 1-6). Tar man andelen av det totala bilaterala biståndet är Sveriges administrativa kostnader 5,8% vilket ligger väl under OECD DAC ländernas snittvärde på 7%.

Figur Ap 1–6: Andelar administrationskostnader, OECD DAC medlemsländer, 2018



Källa: Egen kalkyl baserad på data från OECD/DAC

Figur Ap 1-6 ovan visar de administrativa kostnaderna som funktion av den totala budgeten för internationella biståndet för 2018 för OECD DAC länderna. Både bilateralt och multilateralt bistånd har inkluderats för att fånga upp skillnader som kan delvis förklaras av fördelningen mellan bilateralt och multilateralt bistånd. Figuren visar på ett linjärt samband mellan total ODA och de administrativa kostnaderna. R2 värdet är 0,85 vilket innebär att cirka 85% av variationen i de administrativa kostnaderna förklaras av biståndsvolymen.

Vissa länder i figur Ap 1-6 står ut, såsom USA, Tyskland och Italien. Tyskland har låga administrativa kostnader relativt biståndsvolymerna vilket skulle kunna innebära att de har en effektiv administration, men behöver undersökas vidare för att förstå de underliggande faktorerna. Även Italien har mycket låga administrativa kostnader relativt bistånds-utbetalningarna. En närmare titt på Italien visar att cirka 80% av landets internationella bistånd kanaliseras genom multilaterala kanaler. Huruvida detta är en förklarande faktor är dock osäkert och något som behöver undersökas vidare.

IV. Utveckling av den inre effektiviteten på Sida – nyckeltalens utveckling

Sida använder sig av nyckeltal för att analysera utvecklingen av förvaltningskostnader inom utvecklingssamarbetet och mäta inre effektivitet.

Förvaltningskronan är ett nyckeltal som används för att mäta förhållandet mellan utbetalningar (transfereringar av biståndsmedel) och förvaltningskostnader. En stigande förvaltningskrona anses vara en indikation på högre effektivitet, antingen genom att en större utbetalningsvolym har hanterats av verksamheten eller att förvaltningskostnaden för verksamheten har minskat.

Utöver förvaltningskronans utveckling, bedöms Sidas effektivitet genom ett antal nyckeltal för att följa kostnadseffektivitet i insatshanteringen, utvecklingen avseende fokusering av antal sektorer, samt kvalitet och kontroll i hanteringen av biståndsinsatser. Nyckeltalens utveckling och de som Sida använder idag ges i tabell Ap 1-9.

För att kunna jämföra nyckeltalens utveckling över tid har nyckeltalen grupperats under följande rubriker: förvaltningskronan, insatsernas storlek och avtalslängder, samarbetsformer, koncentration av biståndet och slutligen personalens tid. Avsnitten som följer tittar närmare på respektive kategori.

Tabell Ap 1–9: Utveckling av nyckeltalen för insatser 03–18

2003–2005	2006–2012	2013–2018
		Förvaltningskronan (strategi)
Insatsernas storlek och avtalslängder genomsnittligt Utfall per insats, Genomsnittligt avtalat belopp per insats Genomsnittlig avtalslängd per insats	Insatsernas storlek och avtalslängder Antal insatser (bör minska), Antal nya insatser (bör minska), Genomsnittligt avtalat belopp (bör öka) Median avtalat belopp, (bör öka) Genomsnittlig avtalslängd/ insats (bör öka) Median avtalslängd per insats (bör öka)	Insatsernas storlek och avtalslängder Antalet insatser med utbetalningar (bör minska), Avtalslängder (bör öka), Ansatsvolymer (bör öka)
		Samarbetsformer Andel insatser med utfall med programbaserad ansats (bör öka) Andel utbetalda medel med programbaserad ansats (bör öka)
	Koncentration av biståndet Paris deklarationens indikatorer	Koncentration av biståndet Antal sektorer enligt OECD/DAC:s lista (bör minska)
Personalens tid Fördelning av personalens tid på verksamhetsgrenar och regioner	Personalens tid Fördelning av personalens tid på verksamhetsgrenar och regioner	Personalens tid andel tid för uppföljning (bör öka)

Källa: egen sammanställning från Sidas årsredovisningar 2003–2005, 2006–2012 samt 2013–2018. Not: formuleringarna från år till år kan skilja sig. Sammanställningen ovan har fångat upp de största gemensamma nämnarna i nyckeltalen mellan årsredovisningarna.

Som framgår av tabell Ap 1–9 har måtten för att mäta den inre effektiviteten successivt förändrats över tid. Innan förvaltningskronan introducerades som mått för myndighetens interna effektivitet 2012, användes olika mått med syfte att redovisa (a) insatsportföljens utveckling och (b) resursåtgången avseende personalens tid.

Sida har följt insatsportföljens utveckling över tid och redovisar den i årsredovisningarna. Syftet med att följa utvecklingen av belopp och period för nya insatser är att undersöka om verksamheten förändras i önskad riktning. Sida eftersträvar större insatser i termer av större avtalsbelopp och längre avtalsperioder. Det underliggande antagandet är att detta skall medföra att den administrativa belastningen på Sida blir mindre utifrån premissen att ett färre antal stora insatser är mer effektiva än många mindre.

Resursåtgången (dvs personalens tid) har däremot inte mätts på ett systematiskt sätt innan tidsredovisningen infördes 2012. Detta har försvårat Sidas bedömningar av kostnadseffektivitet och bidrog bland annat till att kontrollen av personalkostnaderna och övriga kostnader i fält brast och ledde till för höga förvaltningskostnader för 2009. Sida fick då ansöka om en utökad anslagskredit från regeringen. Sparprogrammen som följde hade enligt Sida en negativ inverkan på genomförandet av biståndet.

Tabell Ap 1–10: utveckling av nyckeltal - förvaltningskrona, avtalslängder, antal insatser, volymer

	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Förvaltningskrona	13	14	16	15	15	18	18	16	19
Antal insatser	5 644	5 216	4 819	4 356	3 905	3 738	4 337	5 210	3 795
Insatser per ÅÅK	8	7	6	5	6	6	7	8	6
Insatsstorlek, (tkr)	2 027	2 405	3 377	3 605	3 971	4 681	4 400	3 596	6 579
Avtalslängd (medel), (mån)	33	37	49	46	42	41	41	49	47

Källa: Sidas ekonomiavdelning, maj 2019; Sidas årsredovisningar 2001–2018; Sida, PM, 2010.

Förvaltningskronan

Som framgår av tabell Ap 1–10 har förvaltningskronan överlag ökat över mellan åren 2001–2018 med cirka 24%, vilket är en indikation på högre inre effektivitet, antingen genom att en större utbetalningsvolym har hanterats av myndigheten eller att

förvaltningskostnaden för verksamheten har minskat. Förvaltningskronan blir mer intressant när man tittar på anslagspostnivå. Förvaltningskronan ges per anslagspost (strategi), men enbart efter 2012 då förvaltningskronan infördes som nyckeltal i Sidas årsredovisning. I årsredovisningen för 2012 presenteras förvaltningskostnaderna per samarbetsform. Som framgår av tabell Ap 1-11 och figur Ap 1-8 är vissa strategier och samarbetsformer mer resursintensiva än andra; projektstöd är exempelvis mer resursintensivt än programbaserade ansatser.

Tabell Ap 1–11: Sidas sak och förvaltningskostnader per samarbetsform, procent, 2012

	Basstöd, sam-finansierade program, fonder	Projekt-stöd	Budgetstöd	Experter och annat tekniskt samarbete /kunskaps-överföring	Stipendier i givarland
Biståndsanslag (%)	57,2	34,3	5,1	2,1	1,3
Förvaltnings-kostnader (%)	39,4	52,9	3,6	4	0,1

Källa: Sida årsredovisning 2012 (tabell 9)

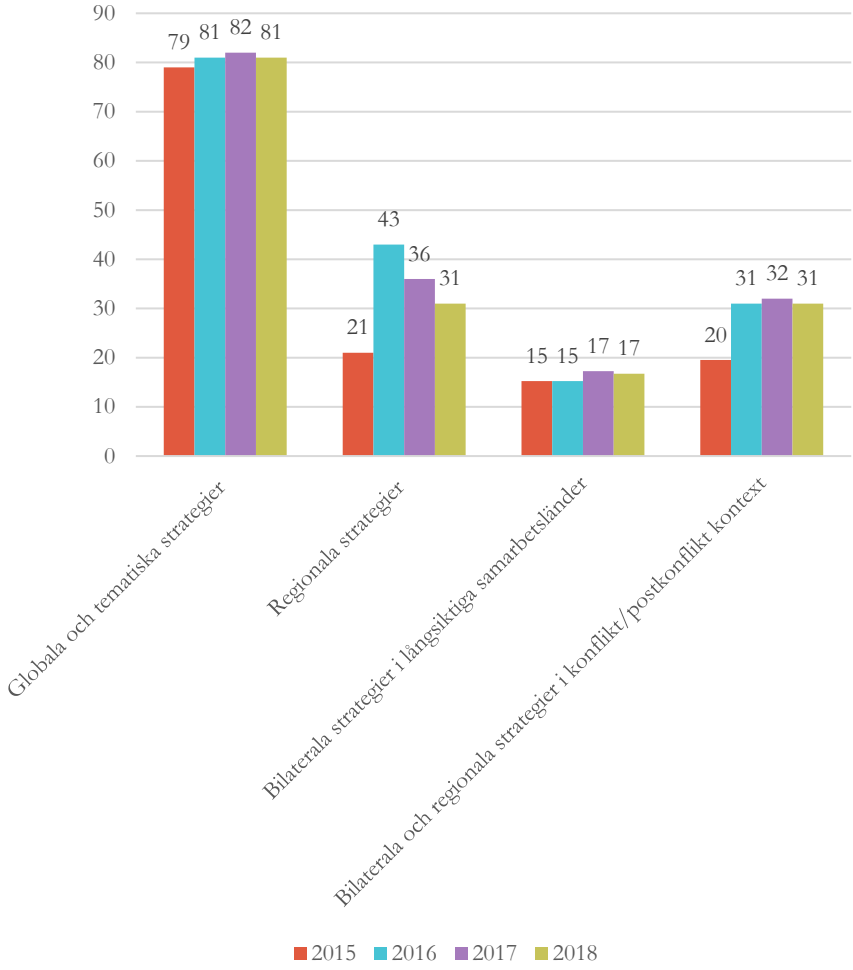
Förvaltningskronan varierar stort mellan olika typer av strategier. Den är exempelvis betydligt högre för stora globala strategier som hanteras huvudsakligen i Stockholm, än för de bilaterala och regionala strategierna, vilket framgår av figur Ap 1–8. I genomsnitt hanterade Sida mellan 79–82 utbetalade kronor per förvaltningskrona för de globala och tematiska strategierna mellan åren 2015–2018, vilket är avsevärt högre än de regionala och bilaterala strategierna. Detta förklaras till stor del genom att de globala och tematiska strategierna har överlag större insatser med längre avtalstid.

Att bilaterala och regionala strategier genomförs i huvudsak på utlandsmyndigheterna innebär att dessa har högre förvaltningskostnader än de globala och tematiska strategierna som hanteras i Stockholm. Men de skiljer sig också i arbetssätt vilket påverkar kostnaderna. De bilaterala och regionala strategierna innehåller oftast en högre grad projektinsatser med kortare

avtalslängder och lägre volymer. I en granskning av val av samarbetsform inom anslagsposterna som Sida gjorde i samband med årsredovisningen 2013 framkommer att Sidas användande av projektstöd tenderar att öka i anslagsposter med geografisk inriktning som till stor del styrs av bilaterala strategier. Utvecklingen förklaras bland annat som ett:

> ”resultat av en ökad vaksamhet för korruptionsrisker vilket har lett in stödet till projektstöd, ofta till civila organisationer, och bort från programstöd, ofta till offentliga institutioner. Inom de globala anslagsposterna är trenden den motsatta; basstödet ökar på bekostnad av det dyrare projektstödet.”

Figur Ap 1–8: Förvaltningskrona per strategityp, genomsnitt, 2015–2018



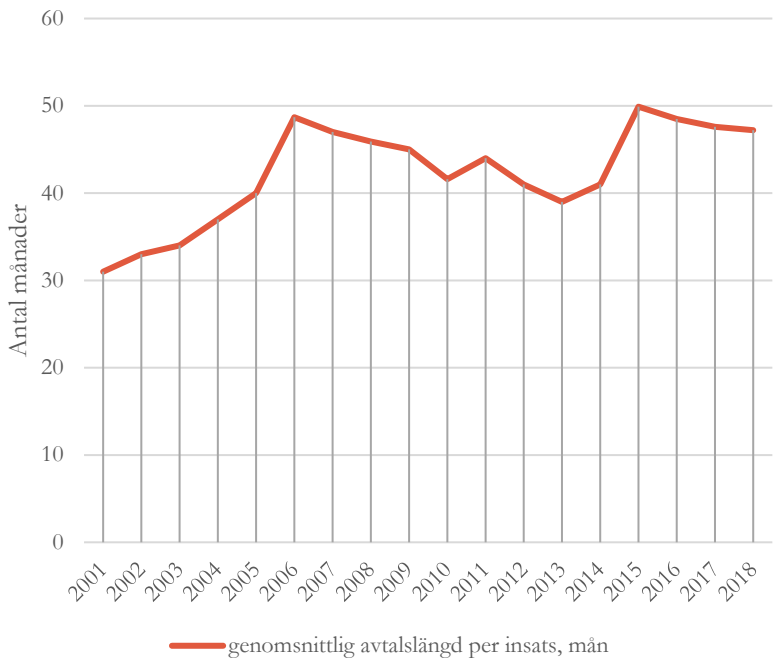
Källa: Sidas årsredovisningar 2016, 2018 (tabellerna över prestationer per anslagspost)

I figur Ap1-8 har de bilaterala strategierna delats upp mellan de som verkar i huvudsak i s.k. långsiktiga samarbetsländer och de som verkar i konflikt eller postkonfliktkontexter. Sidas samarbete i konflikt eller postkonfliktländer visar på en i genomsnitt högre förvaltningskrona, detta trots bland annat större säkerhetsrelaterade kostnader. En ökad användning av programbaserade ansatser i dessa länder kan vara en förklarande faktor.

Insatsernas storlek och avtalslängder

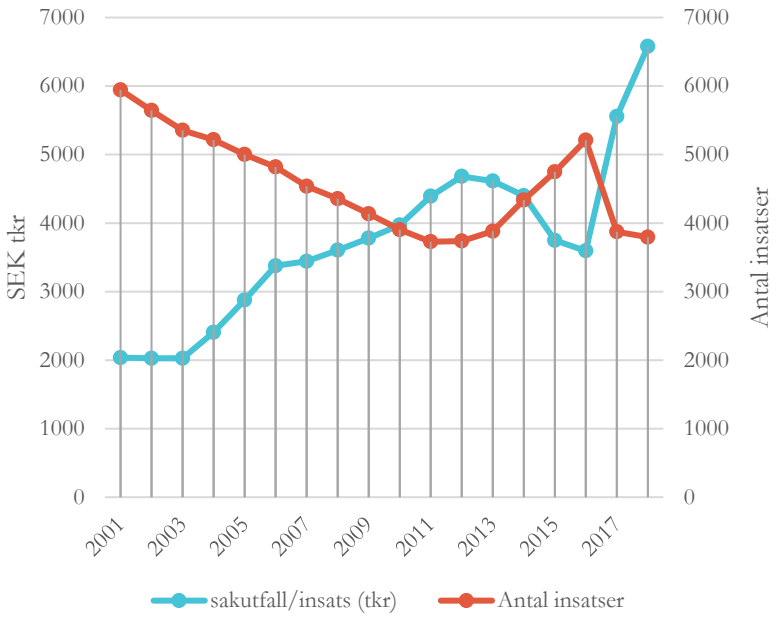
Som framgår av figur Ap1-9, har de genomsnittliga avtalslängderna för Sidas insatser ökat med cirka 52 procent mellan åren 2001 och 2018, från 31 månader till 47 månader.

Figur Ap1-9: Avtalslängd per insats, 2001–2018



Källa: Sida ekonomiavdelning

Figur Ap 1–10: Antal insatser & sakutfall per insats 2001–2018



Källa: Sidas ekonomiavdelning, maj 2019; Sidas årsredovisningar 2003 (tabell 7.1); 2005 (bilaga 4.1); 2007 (tabell 23); 2010 (tabell 2); 2013 (tabel 9); 2014, 2015, 2016, 2017, 2018; för åren 14–18 finns inga aggregerade siffror. Åren 14–18 är egna uträkningar baserat på prestationstabellerna för respektive strategi.

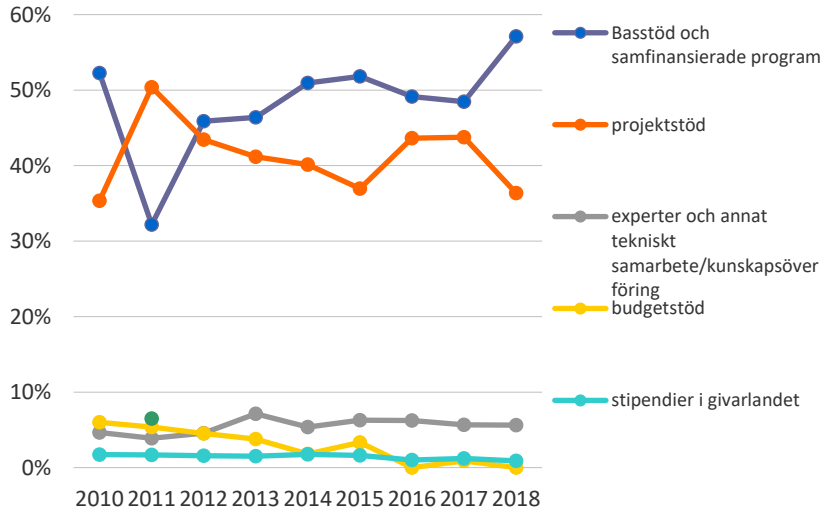
Figur Ap1-10 visar att antalet insatser (pågående under respektive år) har minskat med 36% från 5944 insatser under 2001 till 3795 insatser under 2018, och sakanslaget per insats har nästan tredubblats under samma period, från 2036 tkr till 6579 tkr. Detta ligger i linje med Sidas ambition att minska antalet insatser och öka insatsvolymer och avtalslängder.

Samarbetsformer

Figur Ap1-11 visar hur samarbetsformerna inom det bilaterala biståndet har utvecklats mellan 2010–2018. Andelen utbetalda medel med en programbaserad ansats har ökat något mellan 2010–2018. Som programbaserad ansats räknas i figur Ap1-11, basstöd och samfinansierade program och fonder och budgetstöd. Andelen

av det totala bilaterala biståndet som genomförs som projektstöd har minskat något under samma period. Målsättningen enligt Sidas nyckeltal är att andelen utbetalda medel med programbaserad ansats ska öka.

Figur Ap 1–11: Andelar samarbetsformer i svensk bilateralt bistånd, 2010–2018



Källa: OECD.Stat, oktober 2019

Koncentration av biståndet – länder och sektorer

För att bli mer effektiv och ännu bättre bidra till att nå utvecklingsmålen påbörjade Sverige under 2007 en reform av det svenska utvecklingssamarbetet där en viktig del i arbetet var fokusering av det bilaterala samarbetet till ett mer begränsat antal länder och sektorer. Tabell Ap 1–12 visar att Sveriges utbetalar en större andel av sitt bilaterala bistånd till de största 5, 10, och 20 mottagande länderna.

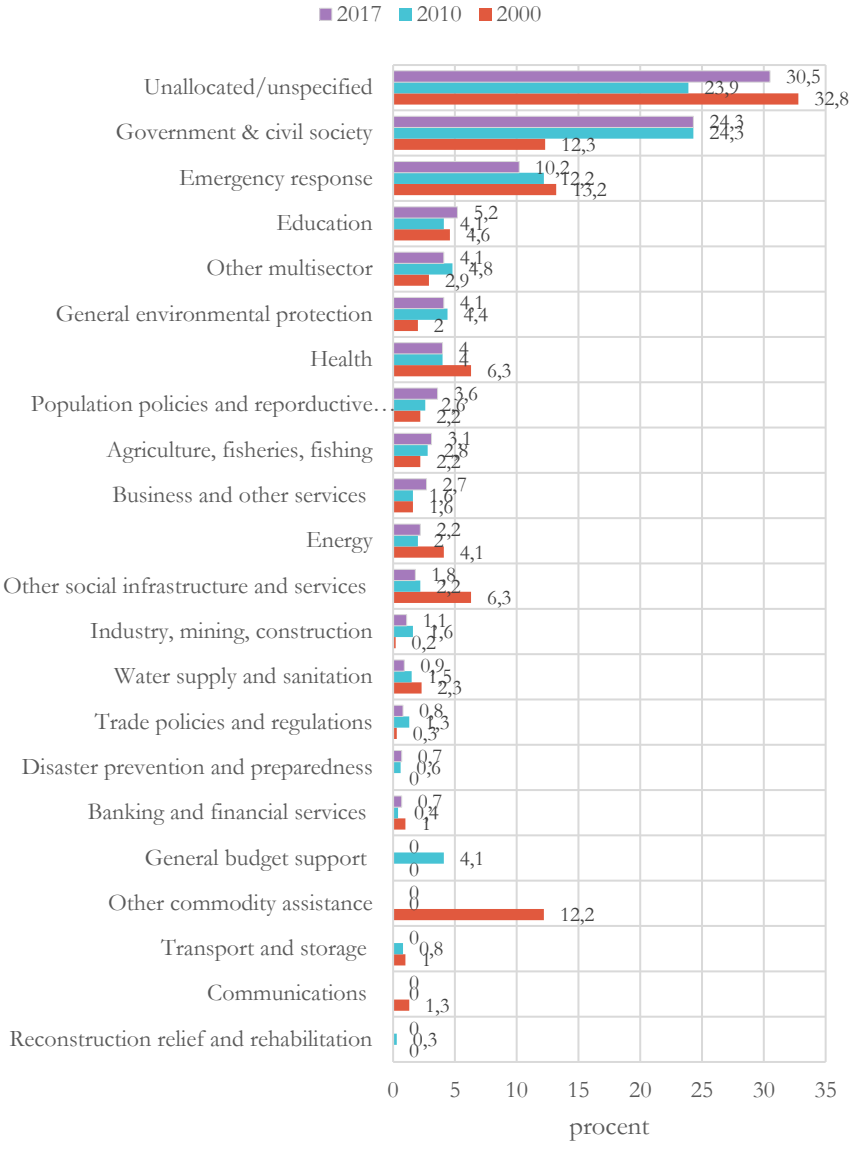
Tabell Ap 1–12: Andel Country Programmable Aid (CPA) till topp 20 mottagande länder 2000–2017

	Sverige				Totalt officiella givare			
År	**2000**	**2005**	**2010**	**2017**	**2000**	**2005**	**2010**	**2017**
topp 5	29%	27%	30%	32%	21%	29%	20%	18%
topp 10	45%	44%	44%	53%	31%	41%	32%	31%
topp 20	69%	66%	66%	81%	47%	56%	50%	49%

Källa: OECD DAC – CPA databas. 30 Okt 2019 från OECD.Stat

Vad gäller sektorindelningen antyder figur Ap 1–12 att det svenska bilaterala biståndet är utspritt över många sektorer. En större skillnad mellan åren 2000–2017 är att det har skett en förskjutning från stöd till infrastruktursamarbeten och handelsstöd till ett ökat fokus på att stärka offentliga institutioner och det civila samhället.

Figur Ap1-12: Sektorindelning i svensk bilateralt bistånd, 2000, 2010, 2017



Källa: OECD DAC - 30 Okt 2019 från OECD.Stat

Personalens tid

Idag baseras rapporteringen och analysen av Sidas förvaltningskostnader på tidsredovisning. De siffror som tidsredovisningen visar används som underlag för fördelningen av förvaltningskostnaderna. Fördelning av förvaltningsresurser görs i två steg:

1. Verksamhetsutfallet för den strategistyrda verksamheten fördelas mellan huvudprocesser. Det görs i proportion till hur många timmar som rapporterats för respektive process per enhet i Sverige samt utlandsmyndigheter. Redovisningen av förvaltningskostnader per strategi tar hänsyn till den kostnadssituationen på olika enheter och utlandsmyndigheter. Det betyder att strategiarbete på en enhet eller ambassad med högre kostnader ger en högre förvaltningskostnad.
2. I nästa steg av fördelningen, per strategi samt Sidas huvudprocesser, har kostnaderna för Sidas övriga processer (utöver den strategistyrda verksamheten) fördelats proportionellt på respektive huvudprocess och strategi.

Tabell Ap1-13: Andel av totala förvaltningskostnader (Procent/%), exkl. OH

	2014	2015	2016	2017	2018
Lednings- och styrningsprocesser	34	22,3	14,1	12,1	11,5
Huvudprocesser	54	60,7	58,4	63,4	63,0
Stödprocesser	12	8,5	3,5	3,7	3,4
Verksamhetsgemensamma kostnader	..	8,3	23,8	20,7	22,1

Tabell Ap 1–14: Andel förvaltning i tid (Procent/%)

	2014	2015	2016	2017	2018
Lednings- och styrningsprocesser	31,0	19,0	19,5	17,7	17,1
Huvudprocesser	59,0	67,0	65,4	67,1	69,0
Stödprocesser	10,0	6,0	6,6	7,1	6,2
Verksamhetsgemensamma kostnader	..	9,0	8,4	8,1	7,7

Källa: Sidas årsredovisningar 2014–2018. Not: Sida införde ny overhead-modell 2016 vilket gör att åren innan 2016 är inte helt jämförbara.

Tabellerna Ap1-13 och Ap1-14 visar hur proportionerna i Sidas administrativa verksamhet har utvecklats för åren 2014–2018. Av tabell Ap1-13 framgår att andelen av kostnaderna för lednings- och styrningsprocesser och stödprocesser har mer än halverats, medan kostnader för huvudprocesser har ökat något och de verksamhetsgemensamma kostnaderna har ökat kraftigt. Att verksamhetsgemensamma kostnaderna har ökat (från 8,3% till 22,1%), beror sannolikt på att Sida införde en ny overheadmodell 2016 där fler poster inräknades som verksamhetsgemensamma kostnader.

Tabell Ap1-14 visar också att andelen tid för stödprocesser har varit stabil över tid, att tiden för lednings- och styrprocesser har minskat, och att något mer tid ägnas åt Sidas huvudprocesser. Detta ligger i linje med Sidas prioritering att öka tiden för den strategistyrda kärnverksamheten och särskilt tiden för uppföljning i huvudprocesserna. Att handläggare lägger mer tid på insatsuppföljning är prioriterat för att bibehålla eller förbättra kvaliteten i biståndet.

En närmare granskning av huvudprocesserna i tabell Ap1-15 nedan visar att tid som relaterar till uppföljning av strategier och insatser har ökat. Sammanställningen visar också hur Sidas tidredovisningssystem har förenklats efter 2016 och idag redovisas tid mot fem underposter i processkategorin 201 Huvudprocess: Bereda, genomföra, följa upp strategier jämfört med 8-10 underposter under åren 2014-2016.

Tabell Ap 1–15: Redovisad tid för huvudprocess 201, Bereda, Genomföra, Följa upp strategier, antal timmar, 2014-2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Bereda genomföra och följa upp strategier	124 016	160 492	161 325	242 124	251 914
Följa upp och resultatstyra	..	..	7 964	149 472	178 466
Planera beredning och avtala	..	..	5 645	103 876	118 031
Anordna utbildning och kompetens-utveckling för utveckling-samarbetets aktörer	4 110	7 756	9 628	10 104	11 858
Utarbeta resultatförslag	8 790	11 860	5 080	6 251	4 316
Hantera biståndsinsatser	211 145	234 112	198 630	..	..
Stöd till processen planera beredning samt bereda och avtala	61 935	72 383	59 686	..	..
Stöd till processen följa upp och resultatstyra	55 295	52 015	42 677	..	..
Utarbeta resultatmatriser	461	1 730	1 595	..	..
Genomföra halvtidsöversyn av strategier	522	404	1 649	..	..
Summa	466 275	540 754	493 880	511 827	564 585

Källa: Sidas ekonomiavdelning, augusti 2019

V. Sammanfattning

Det svenska biståndets volym har, som en följd av enprocentsmålet, ökat starkt under 2000-talet. Detsamma gäller de biståndsmedel som Sida förfogar över, inklusive Sidas förvaltningsanslag. Men anslagsutvecklingen har inte ökat i samma takt och medlen för Sidas

förvaltning i relation till biståndsmedlen som Sida disponerar har minskat något mellan 2008 och 2018.

Antalet anställda på Sida har också minskat något under 2000-talet. Den största minskningen skedde mellan åren 2008 och 2012 då personalstyrkan minskade med över 25% (en minskning i antal årsarbetskrafter från 787 till 581). Det har sedan dess skett en stadig uppgång och för 2018 var antalet årsarbetskrafter 674. Den minskade personalstyrkan i kombination med att sakanslaget har ökat har bland annat haft som konsekvens att utfallet av sakanslaget per årsarbetskraft har mer än fördubblats mellan 2001 och 2018, vilket betyder att Sidas anställda handlägger betydligt större insatser 2018 än för 10-15 år sedan.

Sedan början av 2000-talet har en förskjutning av personalen från Stockholm till utlandsmyndigheterna skett som del i Sidas prioritering att föra verksamheten närmare slutanvändaren i biståndet. Idag är över 43% av de totala förvaltningskostnaderna kopplade till utlandsmyndigheterna, vilket ligger i linje med Sidas ambition att ha en ökad närvaro i fält, både vad gäller utsänd och lokalanställd personal. Det speglar också en ökad närvaro i konfliktdrabbade och sviktande kontexter med säkerhetsutmaningar som medför förändrade behov på utlandsmyndigheter, något som har inneburit en generell kostnadsökning.

Sida har genomfört ett antal förändringar mellan 2001 och 2018 för att öka myndighetens inre effektivitet och för att bidra till ökad kvalitet i utvecklingssamarbetet. Åren 2005 till 2012 var reformtunga. Som exempel på dessa förändringar kan nämnas:

- utveckling av nyckeltal för att följa insatserna och arbetsinsatsen, bland annat införandet av förvaltningskronan, som är ett nyckeltal som används för att mäta förhållandet mellan utbetalningar (transfereringar av biståndsmedel) och förvaltningskostnader; och införandet av tidsrapporteringssystem för att följa och planera för personalens tid fr.o.m. 2006;
- flera översynsprojekt för organisationen, såsom 'Fältvisionen' som var en organisatorisk förstärkning av

ambassader med biståndsverksamhet som ett led i en ökad decentralisering till fältet som började 2004 och pågår än idag, och organisationsöversynerna som började 2008 med syfte att införa förändringar i organisation och arbetssätt, samt en ny organisation inkl. en personalomställnings-process som Sidas ledning införde 2011; samt
- förändringar i verksamhetens riktning, som påverkades bland annat Sveriges nya politik för global utveckling (PGU) och Perspectives on Poverty (PoP) som antogs 2003, Parisagendan för biståndseffektivitet under som antogs 2005 och reformen för ett mer fokuserat svenskt bistånd som skrevs in i biståndsbudgeten för 2007 (BP 2007/08:1 UO7).

Överlag visar nyckeltalens utveckling att Sida har styrt sin verksamhet mot en högre inre effektivitet under 2000-talet. Kartläggningen visar bland annat att förvaltningskronan för Sidas total bilaterala verksamhet har ökat med cirka 24% mellan åren 2001–2018, vilket är en indikation på högre inre effektivitet, antingen genom att en större utbetalningsvolym har hanterats av myndigheten eller att förvaltningskostnaden för verksamheten har minskat. På anslagspostnivå ser vi att förvaltningskronan varierar stort mellan olika typer av strategier för genomförandet av biståndet. Generellt sett är den betydligt högre för stora globala strategier som hanteras huvudsakligen av Sida i Stockholm än för de bilaterala och regionala strategierna. De bilaterala strategierna för Sidas utvecklingssamarbete i konflikt- eller postkonfliktländer visar dock på en i genomsnitt högre förvaltningskrona än för bilaterala strategier i sk. långsiktiga samarbetsländer, detta trots bland annat större säkerhetsrelaterade kostnader. En ökad användning av programbaserade ansatser i dessa länder kan vara en förklarande faktor.

En jämförelse med andra OECD DAC givarländer, visar att Sveriges administrativa kostnader för det bilaterala biståndet ligger under snittvärdet. Den administrativa kostnaden var 5,8 procent i relation till den totala resursöverföringen för 2018, och ligger väl under OECD DAC ländernas snittvärde på 7%.

Överlag är den formella styrningen genom lagar och förordningar allmänt hållen och anslagskonstruktionen för utvecklingssamarbetet är stabil i så måtto att samma konstruktion återkommer år efter år. Regeringens betoning av Sidas inre effektivitet i regleringsbreven har varierat avsevärt över åren med ökad detaljstyrning mellan åren 2008 – 2011. Idag är skrivningarna i regleringsbreven återigen mer övergripande och lämnar ett visst tolkningsutrymme för Sida. En utmaning har varit att det saknats en entydig definition av förvaltningsutgifter. Vilka verksamhetskostnader som Sida ska bokföra som förvaltningsutgifter har skiftat över åren, i synnerhet där det rör sig om personalkostnader på utlandsmyndigheter. Anvisningarna till Sida för vad som får bokföras på förvaltnings- respektive sakanslag har dock successivt förtydligats och Sida följer Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till anslagsförordningen för vilka verksamhetskostnader som får dras på sakanslaget.

Ap1 - Referenser

Anslagsförordning, 2011:223

Betänkande från finansutskottet, 2000/01:FiU27

Budgetlagen, 2011:203

Budgetpropositionerna 2005/06:1, 2007/08:01, 2008/09:1, 2016/17:01, 2019/20:1 Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

ESV 2005:3, Nyckeltal för OH-kostnader - Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?

ESV 2008:35, Riksrevisionens OH-kostnader

ESV 2011:13, Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor, dnr. 2010/128-5

ESV 2011:16, Sidas arbete med intern styrning och kontroll

ESV 2011:9, Ordbok om ekonomisk styrning i staten

ESV 2016:59, Effektivisering i statsförvaltningen

Folke Bernadotteakademin, budgetunderlag 2019–2021

Förordningen med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, 2010:1080

Förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen, 2014:115

Förordningen om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete, 2009:320 & 2018:2098

Förordningen om utlåning och garantier, 2011:211

Lindgren Lena, 2012, Terminologihandbok för utvärdering

MAPSEC 2007, Inre effektivitet i det bilaterala utvecklingssamarbetet

Nordiska Afrika Institutet, årsredovisning 2018

OECD DAC 2018, converged statistical reporting directives for the creditor reporting System (CRS) and the annual DAC questionnaire, DAC Working Party on Development Finance Statistics, DCD/DAC/STAT(2018)9/FINAL

Proposition 2002/2003:122. Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.

Regeringens skrivelse, 2001/02:101, Årsredovisning för staten 2001

Regeringens skrivelse, 2010/11:101, Årsredovisning för staten 2010

Regeringens skrivelse, 2018/19:101, Årsredovisning för staten 2018

Regeringsformen 1974:152, 2018:1903

Regleringsbrev för budgetåren 2001 – 2019 avseende Sida

RiR 2004:10, Bistånd via ambassader, En granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet

RiR 2006:17, Förvaltningsutgifter på sakanslag

RiR 2014:24, Bistånd genom internationella organisationer, UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

RiR 2018, Revisionsrapport – Årsredovisning 2017, Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete (Sida), Dnr: 3.1.2-2017-0638

Sida 2004, Internrevisionen 04/07 Granskningsinsats, Fältvisionens konsekvenser för styrningen inom Sida

Sida 2005, Internrevisionen 04/06 Granskningsinsats, Resultatstyrningen inom Sida

Sida 2010, PM Sidas plan för en förstärkning av fältbemanningen 2010 – 2014

Sida 2018, Financial Handbook, 2018-06-28

Sida 2018, Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag: Garantiinstrumentet, ärendenummer 17/001157

Sida 2019, Guarantee Portfolio per 31 December 2018 (2019-05-10)

Sida Budgetunderlag för 2004 - 2018

Sida Årsredovisning 2003 - Bilaga intern effektivitet

Sida Årsredovisningar för 2001–2018

SOU 2005:31, Sveriges internationella utvecklingssamarbete -Styrning, ansvar och inriktning

SOU 2011:21, Utrikesförvaltning i världsklass

SOU 2011:21, Utrikesförvaltning i världsklass

UD 2009, PM, Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009–2011

UD Info 2007, Faktablad ett mer fokuserat bistånd

UD PM, Reviderad metod för att beräkna förvaltningskostnaderna för utrikesförvaltningens internationella utvecklingssamarbete, 2012-06-07

Ap 1 - Intervjuer och kontaktpersoner

Marie Ottosson, Överdirektör, Sida

Christina Sandberg, tillförordnad avdelningschef, Avdelningen för ledningsstöd, Sida

Anna Wersäll, utredare, Avdelningen för ledningsstöd, Sida

Malena Rosman, Programansvarig specialist, Enheten för garantier och katalysisk utvecklingsfinansiering, Sida

Tommy Löfgren, departementssekreterare, Enheten för internationellt utvecklingssamarbete, UD

Martin Mossberg, gruppchef, Enheten för internationellt utvecklingssamarbete, UD

Tawar Dabaghi, Budgetavdelningen, Finansdepartementet

Karl Gutberg, Budgetavdelningen, Finansdepartementet

Bilaga 2 – Regeringens krav på effektivitetsarbete i Sidas regleringsbrev 2003–2019

Reglerings-brev	Organisationsstyrning	Specifika uppdrag
RB 2003	Sida skall i årsredovisningen för 2003 redovisa mått för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av biståndsproduktionen.	Biståndseffektivitet: ” I syfte att åstadkomma en bättre harmonisering och i övrigt öka effektiviteten i genomförandet skall Sida samordna sina insatser med andra bilaterala och multilaterala givare i regionen.”
RB2004	Sida skall redovisa mått för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av biståndsproduktionen.	
RB 2005	Sida skall redovisa mått för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av biståndsproduktionen.	Sida skall senast den 30 september 2005 lämna en översiktlig redovisning av vidtagna åtgärder i syfte att stödja samarbetsländernas strävan att bekämpa korruption. I redovisningen bör försök göras att identifiera effektiviteten i de olika insatser som görs på området.
RB 2006	Sida skall redovisa mått för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av biståndsproduktionen.	”Ett effektivare utvecklingssamarbete: Sida skall senast den 31 oktober 2006 redogöra för de åtgärder som har genomförts vid huvudkontoret och i fältverksamheten för att genomföra Parisdeklarationen. Sida skall samtidigt övergripande redogöra för hur EU-kommissionen, Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna och FN-

Reglerings-brev	Organisationsstyrning	Specifika uppdrag
		systemet har genomfört Parisdeklarationen i de partnerländer där Sverige har en betydande bilateral verksamhet.” ”För att öka tydligheten i rollfördelningen mellan Regeringskansliet och Sida och förbättra planering och effektivt resursutnyttjande skall Regeringskansliet och Sida halvårsvis göra en övergripande planering av Sidas medverkan i det multilaterala arbetet.”
RB2007	Sida skall redovisa mått för myndighetens interna effektivitet i de olika delarna av biståndsproduktionen. Redovisningen skall förklaras och vara jämförbar mellan åren.	”Sida skall per verksamhetsgren, undantaget de humanitära insatserna under verksamhetsgren 2 samt verksamhetsgrenen Information, redovisa åtgärder som vidtagits för att åstadkomma ett effektivare utvecklingssamarbete och genomföra Parisdeklarationen.” ”För att öka tydligheten i rollfördelningen mellan Regeringskansliet och Sida och förbättra planering och effektivt resursutnyttjande skall Regeringskansliet och Sida halvårsvis göra en övergripande planering av Sidas uppföljning av, rapportering om och medverkan i det multilaterala arbetet i fält och på huvudkontorsnivå. ” ”Sida skall inom ramen för målet för utvecklings-samarbetet stimulera och stärka bärkraftiga relationer utanför det långsiktiga

Reglerings-brev	Organisationsstyrning	Specifika uppdrag
		utvecklingssamarbetet mellan svenska företag, organisationer och institutioner och aktörer i låg- och medelinkomstländer. Det bredare samarbetet bör utformas på ett sådant sätt att insatser kan handläggas på myndighetsnivå i Sverige i nära samarbete med berörda ambassader och sektionskontor. Sida skall senast den 31 maj redovisa vilka verktyg som finns för det bredare samarbetet, hur dessa idag används och med vilka volymer (inklusive en redovisning av hur resurskrävande olika typer av insatser är). Sida skall i samma rapport lämna preliminära förslag på hur verktygen för det bredare samarbetet kan bli mer effektiva och utvecklas vidare samt vilka nya verktyg myndigheten ser behov av att utveckla.
RB2008	Sida ska för verksamhetsgrenen Policys, strategier och metoder bedöma den inre effektivitet i myndighetens arbetsprocesser. Sida ska särskilt redovisa utgifter för administration för verksamhetsgrenen, vilka policy- och metoddokument inom utvecklingssamarbetet som Sida utarbetat under året som inte utgjort uppdrag från regeringen, översiktligt hur policy- och metoddokumenten enligt ovan är avsedda att öka graden av resultatorientering och måluppfyllelse inom utvecklingssamarbetet,	” Sida ska även bistå Regeringskansliet i dessa frågor, bistå Regeringskansliet att bedöma multilaterala organisationers relevans och effektivitet,” Att genom stöd till ryska MR-organisationer främja respekten för mänskliga rättigheter i Ryssland. Samarbetet ska i första hand inriktas på Norra Kaukasus. Återrapportering: Sida ska redovisa de effekter som samarbetet resulterat i.”

Reglerings-brev	Organisationsstyrning	Specifika uppdrag
	• hur myndigheten har ökat resultatorienteringen i genomförandet av utvecklingssamarbetet, • hur myndigheten har minskat riskerna för korruption och oegentligheter inom ramen för verksamhetsgrenen. Sida ska för verksamhetsgrenen samverkan och rådgivning bedöma den inre effektivitet i myndighetens arbetsprocesser. Sida ska särskilt redovisa • utgifter för administration för verksamhetsgrenen, • hur myndigheten jämfört med föregående år har utvecklat sin samverkan med näringslivet, • hur myndigheten har minskat riskerna för korruption och oegentligheter inom ramen för verksamhetsgrenen. Sida ska för verksamhetsgrenen genomförande av strategier inom utvecklingssamarbetet bedöma den inre effektivitet i myndighetens arbetsprocesser. Sida ska särskilt redovisa hur myndigheten har • ökat resultatorienteringen i genomförandet av utvecklingssamarbetet, • minskat riskerna för korruption och oegentligheter i samband med genomförandet av utvecklingssamarbetet, • vidtagit åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport Oegentligheter inom biståndet (RiR 2007:20). Sida ska per [1] tematiskt område, [2] biståndsform och [3] strategistyrd verksamhet redovisa	”Sida ska genomföra en analys över hur verksamheten kan organiseras för att få ett ökat fältfokus i syfte att effektivisera utvecklingssamarbetet.”

Reglerings-brev	Organisationsstyrning	Specifika uppdrag
	• utgifter för bistånd i kronor, • andel utgifter för bistånd i förhållande till Sidas totala biståndsutgifter, • utgifter för administration i förhållande till biståndsutgifter Redovisningen av utgifter för administration ska ske mot beslutad insatsklassificering av sektorer i de tematiska områdena. För biståndsform behöver ej administrationskostnader redovisas, • insatsavtalens medianlängd och medellängd, • insatsavtalens medianvolym och medelvolym.	
RB2009	Effektivitet och kvalitet i förvaltningen och i genomförandet av utvecklingssamarbetet: Sida ska • bli mer resultatinriktat i genomförandet av utvecklingssamarbetet, • öka andelen programstöd, • inom ramen för det kvarvarande projektstödet öka andelen som använder samarbetsländernas system, • minska antalet biståndsinsatser, • öka insatsavtalens medianlängd och medellängd, • öka insatsavtalens medianvolym och medelvolym. Sida ska redovisa • åtgärder och resultat med avseende på ovanstående, • resultat i relation till Parisdeklarationens målsättningar och förändring under året samt • övriga åtgärder för att öka effektiviteten och kvaliteten i förvaltningen och genomförandet av utvecklingssamarbetet.	

Reglerings-brev	Organisationsstyrning	Specifika uppdrag
RB2010	I en bilaga till årsredovisningen ska Sida redovisa biståndets resultat, d.v.s. prestationer och effekter av den verksamhet som Sida stödjer, i enlighet med regeringens anvisningar. Myndigheten ska under 2010 särskilt prioritera att: • vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla en effektiv organisation och säkerställa att myndigheten har en god intern styrning och kontroll, inklusive ett väl fungerande system för ekonomisk planering och uppföljning, • säkerställa införandet av ett enhetligt mål- och resultatstyrningssystem, bl.a. genom att stärka de centrala funktionerna för mål- och resultatstyrning, främja ett resultatorienterat arbetssätt och en resultatorienterad kultur genom kompetenshöjande åtgärder.	” Sida ska stärka efterlevnaden av åtaganden för ett effektivt bistånd, särskilt Parisdeklarationen och Handlingsplanen från Accra. ”
RB2011	Sida ska senast den 31 mars 2011 föreslå åtgärder som leder till ett effektivare utnyttjande av de anslagsposter under anslagen 1:1 och 2:1 som Sida beslutar om, med bibehållen eller ökad kvalitet och flexibilitet i användningen.	
RB2012	Det är av största vikt att Sida kommer i ekonomisk balans senast 2012. Förbehåll görs för eventuellt nyttjande av anslagskredit på Sidas förvaltningsanslag som föranleds av avsättning för omstruktureringskostnader för lokaler i enlighet med 4 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.	att anpassa verksamheten till de åtaganden som överenskommits på högnivåmötet om biståndseffektivitet i Busan, i synnerhet vad gäller resultat, transparens och näringslivets roll i utvecklingssamarbetet

Reglerings-brev	Organisationsstyrning	Specifika uppdrag
RB2013	Sida ska i årsredovisningen redovisa och analysera resultat av Sidas strategistyrda verksamhet. Redovisning ska baseras på den årliga strategirapporteringen och avse prestationer och effekter.	
RB2014	Sida ska i årsredovisningen redovisa och analysera resultat av Sidas strategistyrda verksamhet. Redovisning ska baseras på den årliga strategirapporteringen och avse prestationer och effekter.	” Sida uppdras att redovisa myndighetens arbete med att utveckla innovativa bistånds- och finansieringsformer. Redovisningen ska innehålla en analys av möjligheterna för myndigheten att öka användningen av biståndsformer såsom exempelvis lån och garantier, Challenge Funds, fonder och direktinvesteringar, samt nya kombinationer av instrument och aktörer. Sida ska i redovisningen av uppdraget redogöra för hur myndigheten kan använda innovativa bistånds-och finansieringsformer mer effektivt och samverka med andra relevanta aktörer inom området, såsom Swedfund. Sida ska redogöra för en plan hur innovativa bistånds-och finansieringsformer genomgripande kan utnyttjas effektivt och löpande i hela verksamheten som myndigheten bedriver.”
RB2015 RB2016	Sida ska redovisa förvaltningskostnader för biståndet totalt samt per strategistyrd verksamhet.	

Reglerings-brev	Organisationsstyrning	Specifika uppdrag
RB2017	Sida ska redovisa förvaltningskostnader för biståndet totalt samt per strategistyrd verksamhet.	Sida ges i uppdrag att föreslå hur svenskt utvecklingssamarbete mer effektivt kan bidra till att specifikt motverka de senaste årens krympande demokratiska utrymme genom att stärka civilsamhället.
RB2018 RB2019	Myndigheten ska öka sin organisatoriska förmåga och effektivitet med särskilt avseende på att säkerställa flexibilitet i hanteringen av tidskritiska och resursintensiva insatser.	Tematisk redovisning av biståndsverksamheten: Sida ska i årsredovisningen lämna en övergripande redovisning av resultat av verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet. Sida ska lämna en redovisning av resultat för nedanstående områden: Mänskliga rättigheter, demokrati och rättstatens principer. Global jämställdhet, Miljö- och klimatmässig hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser, Fredliga och inkluderande samhällen, Inkluderande ekonomisk utveckling: produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor och Global Deal, hållbart företagande samt fri och rättvis handel och hållbara investeringar, Migration och utveckling, Jämlik hälsa, Utbildning och forskning, Humanitärt bistånd. Redovisningen ska omfatta biståndsverksamhet och effekter som denna bedöms ha bidragit till. Härutöver ska redovisningen omfatta bedömning och analys av måluppfyllelse. Myndigheten ska eftersträva en struktur för redovisningen som möjliggör kontinuitet.

Tidigare EBA-rapporter

2020:02 *Evaluation of the Swedish Climate Change Initiative, 2009 – 2012.* John Colvin, Mutizwa Mukute, Mehjabeen Abidi Habib, Jane Burt, Miriam Kugele and Jessica Wilson

2020:01 *Mobilising Private Development Finance: Implications for Overall Aid Allocations*, Polly Meeks, Matthew Gouett and Samantha Attridge

2019:09 *Democracy in African Governance: Seeing and Doing it Differently,* Göran Hydén with assistance from Maria Buch Kristensen

2019:08 *Fishing Aid - Mapping and Synthesising Evidence in Support of SDG 14 Fisheries Targets,* Gonçalo Carneiro, Raphaëlle Bisiaux, Mary Frances Davidson, Tumi Tómasson with Jonas Bjärnstedt

2019:07 *Applying a Masculinities Lens to the Gendered Impacts of Social Safety Nets*, Meagan Dooley, Abby Fried, Ruti Levtov, Kate Doyle, Jeni Klugman and Gary Barker

2019:06 *Joint Nordic Organisational Assessment of the Nordic Development Fund (NDF)*, Stephen Spratt, Eilís Lawlor, Kris Prasada Rao and Mira Berger

2019:05 *Impact of Civil Society Anti-Discrimination Initiatives: A Rapid Review*, Rachel Marcus, Dhruva Mathur and Andrew Shepherd

2019: August *Migration and Development: the Role for Development Aid*, Robert E.B. Lucas (joint with the Migration Studies Delegation, Delmi, published as Delmi Research overview 2019:5)

2019:04 *Building on a Foundation Stone: the Long-Term Impacts of a Local Infrastructure and Governance Program in Cambodia*, Ariel BenYishay, Brad Parks, Rachel Trichler, Christian Baehr, Daniel Aboagye and Punwath Prum

2019:03 *Supporting State Building for Democratisation? A Study of 20 years of Swedish Democracy Aid to Cambodia,* Henny Andersen, Karl-Anders Larsson och Joakim Öjendal

2019:02 *Fit for Fragility? An Exploration of Risk Stakeholders and Systems Inside Sida*, Nilima Gulrajani and Linnea Mills

2019:01 *Skandaler, opinioner och anseende: Biståndet i ett medialiserat samhälle*, Maria Grafström och Karolina Windell

2018:10 *Nation Building in a Fractured Country: An Evaluation of Swedish Cooperation in Economic Development with Bosnia and Herzegovina 1995 – 2018*, Claes Lindahl, Julie Lindahl, Mikael Söderbäck and Tamara Ivankovic

2018:09 *Underfunded Appeals: Understanding the Consequences, Improving the System,* Sophia Swithern

2018:08 *Seeking Balanced Ownership in Changing Development Cooperation Relationships*, Nils Keizer, Stephan Klingebiel, Charlotte Örnemark, Fabian Scholtes

2018:07 *Putting Priority into Practice: Sida's Implementation of its Plan for Gender Integration*, Elin Bjarnegård, Fredrik Uggla

2018:06 *Swedish Aid in the Era of Shrinking Space – the Case of Turkey*, Åsa Eldén, Paul T. Levin

2018:05 *Who Makes the Decision on Swedish Aid Funding? An Overview*, Expertgruppen för Biståndsanalys

2018:04 *Budget Support, Poverty and Corruption: A Review of the Evidence*, Geske Dijkstra

2018:03 *How predictable is Swedish aid? A study of exchange rate volatility,* Númi Östlund

2018:02 *Building Bridges Between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration*, Alexander Kocks, Ruben Wedel, Hanne Roggemann, Helge Roxin (joint with the German Institute for Development Evaluation, DEval)

2018:01 *DFIs and Development Impact: an evaluation of Swedfund,* Stephen Spratt, Peter O'Flynn, Justin Flynn

2017:12 *Livslängd och livskraft: Vad säger utvärderingar om svenska biståndsinsatsers hållbarhet?* Expertgruppen för biståndsanalys

2017:11 *Sweden's Financing of UN Funds and Programmes: Analyzing the Past, Looking to the Future*, Stephen Browne, Nina Connelly, Thomas G. Weiss

2017:10 *Seven Steps to Evidence-Based Anticorruption: A Roadmap*, Alina Mungiu-Pippidi

2017:09 *Geospatial analysis of aid: A new approach to aid evaluation*, Ann-Sofie Isaksson

2017:08 *Research capacity in the new global development agenda*, Måns Fellesson

2017:07 *Research Aid Revisited – a historically grounded analysis of future prospects and policy options*, David Nilsson, Sverker Sörlin

2017:06 *Confronting the Contradiction – An exploration into the dual purpose of accountability and learning in aid evaluation*, Hilde Reinertsen, Kristian Bjørkdahl, Desmond McNeill

2017:05 *Local peacebuilding – challenges and opportunities*, Joakim Öjendal, Hanna Leonardsson, Martin Lundqvist

2017:04 *Enprocentmålet – en kritisk essä*, Lars Anell

2017:03 *Animal health in development – it's role for poverty reduction and human welfare,* Jonathan Rushton, Arvid Uggla, Ulf Magnusson

2017:02 *Do Anti-Discrimination Measures Reduce Poverty Among Marginalised Social Groups?* Rachel Marcus, Anna Mdee, Ella Page

2017:01 *Making Waves: Implications of the irregular migration and refugee situation on Official Development Assistance spending and practices in Europe*, Anna Knoll, Andrew Sherriff

2016:11 *Revitalising the policy for global development,* Per Molander

2016:10 *Swedish Development Cooperation with Tanzania – Has It Helped the Poor?,* Mark McGillivray, David Carpenter, Oliver Morrissey, Julie Thaarup

2016:09 *Exploring Donorship – Internal Factors in Swedish Aid to Uganda,* Stein-Erik Kruse

2016:08, *Sustaining a development policy: results and responsibility for the Swedish policy for global development* Måns Fellesson, Lisa Román

2016:07 *Towards an Alternative Development Management Paradigm?* Cathy Shutt

2016:06 *Vem beslutar om svenska biståndsmedel? En översikt,* Expertgruppen för biståndsanalys

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 Atler

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

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

Finns det en risk att biståndspengar som skulle gått till utsatta försvinner i administration? Eller behövs byråkratin för att åstadkomma ett effektivt bistånd? Denna studie undersöker gränsdragningen mellan sak- och förvaltningsanslag i svenskt bistånd med fokus på Sida.

Does aid money aimed at poor countries risk disappearing in administration? Or is the bureaucracy rather necessary for aid effectiveness? This report examines the line between administrative costs and funding for actual aid activities in Swedish international aid, with a focus on Sida.

EBA
www.eba.se

Expertgruppen för biståndsanalys (EBA) är en statlig kommitté som oberoende analyserar och utvärderar svenskt internationellt bistånd.

The Expert Group for Aid Studies (EBA) is a government committee with a mandate to independently analyse and evaluate Swedish international development aid.