

SADEV

SWEDISH
AGENCY FOR
DEVELOPMENT
EVALUATION

Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete

SADEV Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Box 1902, 651 19 Karlstad

SADEV REPORT 2010:5
Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete

Copyright: SADEV
SADEV Rapporten är tillgänglig på www.sadev.se
Tryckt i Karlstad 2010

ISSN 1653-9249
ISBN 978-91-85679-23-2

Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete

Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) har i regeringsbeslut den 28 januari 2010 (UF2010/4222/MU) fått i uppdrag att genomföra en utvärdering av Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete.

Enligt uppdraget ska SADEV inkomma med rapport till Regeringskansliet/Utrikesdepartementet senast den 1 september 2010.

Med bifogade rapport redovisas uppdraget.

I detta ärende har generaldirektör Gunilla Törnqvist beslutat. Projektledare Bengt Grude har varit föredragande. I utvärderingen har även Agne Sandberg deltagit.

Augusti, 2010
Gunilla Törnqvist

Sammanfattning

SADEVs utvärdering av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete visar att det arbete som inletts är av stor betydelse, har höjt kvaliteten, ökat samsynen och inneburit en ökad kunskap om de multilaterala organisationerna (MO). Implementeringsarbetet av strategin har skapat en bättre grund att stå på och bidrar till ett "institutionellt minne" inom Regeringskansliet. Ambitionen har varit hög och nya verktyg har lämnats till handläggare för att kunna genomföra tankarna i Multistrategin. SADEV bedömer att ett fullständigt genomförande av Multistrategins rekommendationer kan förväntas leda till ökad kvalitetssäkring och effektivitetshöjning.

Implementeringsgraden av Multistrategin är emellertid inte särskilt hög och det är därför svårt att bedöma och uttala sig om syftet med Multistrategin uppnåtts. Det är mycket arbete som återstår, men man kan kanske inte förvänta sig att en sådan ambitionshöjning ska ge fullt genomslag efter tre år. Det är därför viktigt att implementeringen prioriteras i fortsättningen så att elementen i Multistrategin kan genomföras i sin helhet. Först efter fullt genomförande av strategins rekommendationer finns enligt SADEV förutsättningar för reell utvärdering och bedömning med avseende på kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av hela Multistrategin.

Granskningen visar att resurserna - trots Multiprojektet som lämnat betydelsefullt stöd till "linjen"- inte har varit tillräckliga. Multiprojektets uppgift var att ta fram mallar och manualer för det praktiska implementeringsarbetet och stödja de huvudansvariga handläggarna i deras arbete. Organisationsbedömningar har gjorts av de organisationsansvariga för 23 av 34 MO som av Utrikesdepartementet (UD) bedömts vara betydelsefulla. Därutöver finns ytterligare 49 MO som erhållit stöd under 2008 som inte heller är bedömda. Endast en organisationsspecifik strategi har skapats. Ett annat exempel på den låga implementeringsgraden är den i Multistrategin angivna rekommendationen om översyn av rekrytering av svenskar till det multilaterala systemet. Resurser fanns inte att ta sig an detta arbete. Granskningen visar att inte heller allianser eller kontakter med civila samhället/näringslivet har fått någon framträdande roll i arbetet, om ens någon. Redovisning och statistik har inte nått den nivå som Multistrategin indikerade. En förklaring till den relativt sett låga genomförandegraden är att ambitionshöjningen inte har motsvaras av erforderlig resursförstärkning, vilket gäller både Regeringskansliet och Sida. Om syftet med Multistrategin verkligen bedömdes som viktigt, borde resursproblematiken ha kommunicerats och åtgärdats tidigare - i grunden en ledningsfråga.

Resursbristen kan åtgärdas genom t.ex. en fokusering på ett mindre antal MO, i likhet med vad som gjorts på det bilaterala området, genom att tillskjuta nya resurser, omfördela arbetet, minska ambitionerna eller introducera andra arbetsformer.

Informanterna menar att det kan vara svårt att förhålla sig till det stora antalet mål, policy- och strategidokument. Det försvarar framtagande av organisationsspecifika

strategier. Därför finns skäl att på en mer praktisk nivå förtydliga målen för att underlätta utarbetandet av strategi för det framtida samarbetet med MO. Stöd/vägledning i detta arbete är därför värdefullt.

Ett problem som lyfts fram är att handläggarna inte alltid har den grundläggande kompetensen att göra organisationsbedömningar och organisationsspecifika strategier. Fler kompetenshöjande aktiviteter bör övervägas och experter kan inhyras för stöd vid analyser och bedömningar.

Beslut om storleken på bidraget till en MO torde vara en indikation på hur relevant och effektiv en organisation är. Det är därför något förvånande att bedömningen av en MO inte ligger till grund för finansieringsbeslutet, liksom att vägledning saknas för hur bidragets storlek ska bestämmas.

Ansvaret för vissa fackorgans utvecklingssamarbete har av UD lämnats till andra departement inom Regeringskansliet. Regeringskansliet bör överväga att föra över huvudansvaret för fackorganens utvecklingssamarbete till biståndsförvaltningen t.ex. UD.

Multistrategin lägger stor vikt vid strategisk styrning och påverkan. Detta ställer krav på ökad kunskap om de olika MO:na. I bedömningsmallarna finns ett stort antal frågeställningar/indikatorer som är kopplade till relevans och effektivitet. Vid bedömning av ett multilateralt organ vägs detta samman och ger en grund för en samlad bedömning av organisationen. Om några frågeställningar inte är tillgodosedda kommer detta omnämnas som en punkt i den organisationsspecifika strategin. Dessa frågeställningar/indikatorer kan ses som svenska krav men tjänstemännen vill snarare se det som underlag för påverkan. Likartat försiktigt förhållningssätt gäller rekommendationen om rekrytering. SADEV menar att det skulle underlätta om en generell kriterielista skapades för att tydliggöra svenska önskemål och förenkla kommunikationen med MO:na.

Multistrategin pekar på vikten av att utlandsmyndigheterna och Sidas sektionskontor skall spela en aktiv roll. Multiprojektet insåg betydelsen av att få synpunkter och kommentarer från utlandsmyndigheterna för att kunna bedöma hur respektive organisation fungerar i fält. Frågan är dock om samspelet har utvecklats som tanken var. Inte i något fall har de utlandsmyndigheter som SADEV tillfrågat varit involverad i samråden och svaren på enkäter som UD skickat ut har varit av varierande kvalitet. SADEV menar att samarbetet kan utvecklas samtidigt som utlandsmyndigheterna behöver utökad kompetens och resurser, inte minst gällande resultatuppföljning och utvärdering.

Enligt Multistrategin bör fler svenskar få plats i det multilaterala systemet. På grund av bristande resurser har inte mycket arbete gjorts och rekommendationen kan sägas ha hanterats styvmoderligt. SADEV menar dock att rekommendationen är betydelsefull och att arbetet med rekrytering bör genomföras för att öka möjligheterna till aktiv påverkan. UD har dock sommaren 2010 lämnat ett internt beredningsuppdrag i frågan.

Den av Utrikesutskottet (2005) belysta redovisningsproblematiken kvarstår och beslut har inte fattats om hur problemet kan lösas. Ansvaret med redovisning inför

riksdagen bör prioriterats. Åtgärden bör även säkerställa att tillförlitliga underlag finns tillgängliga vid samråden och att redovisningen, särskilt den svenska resultatredovisningen, kan utgöra ett säkert underlag för redovisningen till riksdagen.

SADEV har följande rekommendationer för det fortsatta arbetet:

- 1 Fortsätt implementeringsarbetet så att Multistrategins element genomförs i sin helhet
- 2 Integrera arbetet med bedömning och organisationsstrategier
- 3 Överväg att låta bedömningen påverka finansieringen och prioriteringen
- 4 Överväg att överföra huvudansvaret för fackorganens utvecklingssamarbete till biståndsförvaltningen
- 5 Skapa en generell kriterielista gentemot de multilaterala organisationerna
- 6 Utveckla samarbetet med utlandsmyndigheterna
- 7 Genomför arbetet med strategier för rekrytering av svenskar
- 8 Lös redovisningsproblematiken snarast

Dessutom föreslår SADEV att:

- nätverk analyseras och inkluderar det civila samhällets organisationer
- en utvärdering av Multistrategin görs under 2014

Innehåll

1	Inledning.....	1
1.1	Uppdraget.....	1
1.2	Syfte och avgränsning.....	2
1.3	Metod och datainsamling.....	2
1.4	Rapportens uppläggning.....	4
2	Bakgrund.....	5
2.1	Problembilden.....	5
2.2	Beredning och genomförande av Multistrategin.....	7
3	Analys av genomförandet.....	10
3.1	Multistrategins sju rekommendationer.....	10
4	Slutsatser och reflektioner.....	27
4.1	Kvalitetssäkring.....	27
4.2	Effektivitetshöjning.....	29
4.3	Implementeringsgraden.....	30
4.4	Krav på resultat.....	32
4.5	Resursbrist.....	33
4.6	Försiktig inställning.....	34
5	Rekommendationer.....	36
5.1	Fortsätt implementeringsarbetet så att Multistrategins element genomförs i sin helhet.....	36
5.2	Integrera arbetet med bedömning och organisationsstrategier.....	38
5.3	Överväg att låta bedömningen påverka finansieringen och prioriteringen.....	39
5.4	Överväg att överföra huvudansvaret för fackorganens utvecklingssamarbete till biståndsförvaltningen.....	40
5.5	Skapa en generell kriterielista gentemot de multilaterala organisationerna.....	41
5.6	Utveckla samarbetet med utlandsmyndigheterna.....	42
5.7	Genomför arbetet med strategier för rekrytering av svenskar.....	43
5.8	Lös redovisningsproblematiken snarast.....	44
5.9	Förslag.....	45
	Referenser.....	46
	Bilagor.....	49

1 Inledning

1.1 Uppdraget

SADEV gavs genom regeringsbeslut 2010-01-28 i uppdrag¹ att utvärdera om genomförandet av den svenska strategin för multilateralt utvecklingssamarbete², hädanefter benämnd Multistrategin, har lett till, eller kan förväntas leda till, ökad kvalitetssäkring och effektivitetshöjning för det multilaterala utvecklingssamarbetet.

”En central aspekt av utvärderingen ska vara genomförandet av de sju ovan nämnda rekommendationerna, så som de preciseras i Multistrategin, och hur långt man har kommit i genomförandet av dessa.

Utvärderingen ska även belysa om det, för en eventuell revidering av strategin, finns behov av att stryka eller modifiera enskilda rekommendationer, och/eller komplettera med andra.

Utvärderingen bör särskilt belysa följande aspekter:

- *Multistrategin innebär ett förändrat sätt att arbeta för berörda aktörer inom Regeringskansliet, med förväntan om högre ambitioner och ökad effektivitet inom ramen för befintliga resurser. Utvärderingen bör särskilt beakta vilket genomslag detta fått samt vilka eventuella hinder som funnits för en ökad effektivitet.*
- *Nya verktyg och delvis annan organisering av arbetet har initierats under Multiprojektets verksamhetsperiod. Kan organisationen med dessa förändringar förväntas fungera optimalt eller finns ytterligare utrymme för förbättringar, t.ex. andra verktyg och/eller annan organisering av arbetet?”³*

Multistrategin slår fast ett antal utgångspunkter av normativ karaktär, många med hänvisning till den svenska politiken för global utveckling (PGU)⁴ och internationella överenskommelser såsom Millenieurutvecklingsmålen⁵ och Parisdeklarationen⁶.

Centrala begrepp i Multistrategin är:

- 1 relevans utifrån de svenska utvecklingsmålen,
- 2 de multilaterala organisationernas (MO)⁷ interna och externa effektivitet, samt
- 3 kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.

¹ Regeringen 2010c, se bilaga 1

² Regeringen, 2007

³ Se bilaga 1

⁴ Regeringen 2003, 2008 och 2010

⁵ United Nations, 2000

⁶ The Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005

⁷ Multilateral organisation (MO) i detta sammanhang utgår från OECD/DACs klassificering och listning av de MO som helt eller delvis finansierar och/eller genomför internationellt utvecklingssamarbete (se: OECD/DAC, 2010). I den svenska praktiken begränsas detta enligt UD, 2009a till 34 MO av betydelse, varav 12 som de viktigaste.

1.2 Syfte och avgränsning

Utifrån uppdraget har syftet med denna utvärdering i första hand varit:

- att övergripande bedöma implementeringsgraden av Multistrategin samt,
- att peka på områden eller rutiner som kan förbättras,

Syftet har också varit:

- att belysa och bedöma huruvida det i Multistrategin som sådan, och/eller på övergripande nivå, finns faktorer som kan försvåra implementeringen av Multistrategin.
- att i den mån det är möjligt bedöma om Multistrategin har lett till, eller kan förväntas leda till ökad kvalitetssäkring och en effektivitetshöjning.

Utvärderingen avser att i positiv anda bidra till en förbättrad process för den svenska utrikesförvaltningens arbete med MO inom utvecklingssamarbetet. Utvärderingen berör således regeringen, Utrikesdepartementet (UD), andra relevanta delar av Regeringskansliet, Sida, andra berörda myndigheter, utlandsmyndigheterna och de svenska representationerna i olika MO.

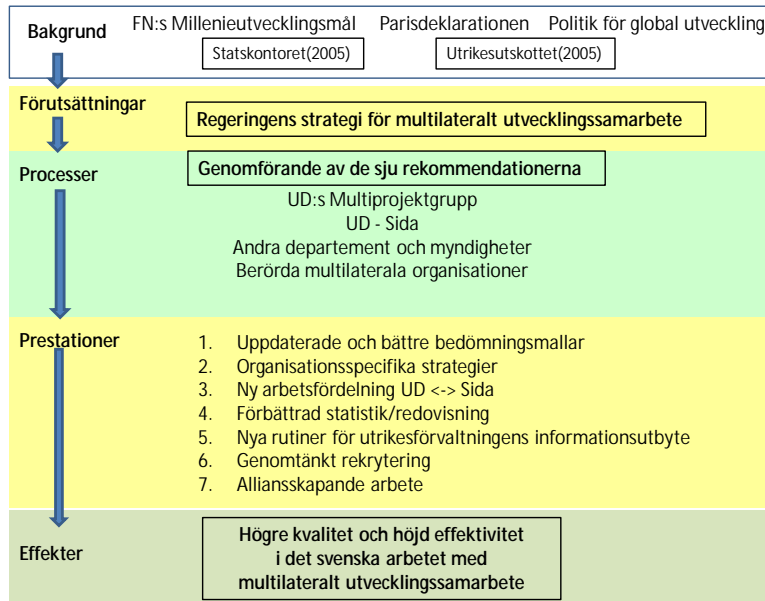
Mätning och värdering av vilka effekter genomförandet av Multistrategin har haft med avseende på Sveriges påverkan på MO har, liksom det svenska utvecklingssamarbetets effekter på fältnivå, legat utanför detta uppdrag.

Utifrån detta har det varit SADEVs avsikt att identifiera försvärande omständigheter, hinder och brister samt att lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa. Avsikten var också att identifiera förslag till eventuella modifieringar av strategin.

1.3 Metod och datainsamling

För att få en inblick i arbetet med Multistrategin har strategidokument samt andra för implementeringsprocessen viktiga dokument analyserats av utvärderingsgruppen. Efter en första genomgång skapade gruppen en modell som utifrån en programteoretisk ansats illustrerar hur Multistrategin enligt regeringen var tänkt att fungera, se Figur 1.

Figur 1 Multistrategin som programteoretisk ansats



Modellen bygger på ett generellt flödesschema över tid där det initialt utan beaktande av resursbehov, ges ett antal förutsättningar som ligger till grund för processer, prestationer och slutligen effekter. Som bakgrund inför beslutet om Multistrategin och dess inriktning låg Statskontorets⁸ och Utrikesutskottets⁹ utredningar, samt den svenska politiken för global utveckling (PGU)¹⁰ och de utfästelser som gjorts i samband med Parisdeklarationen och uppslutningen bakom Millenniumutvecklingsmålen. Innehållet i dessa behandlas närmare i avsnitt 2.1 "Problembilden". Genomförandet av strategin innebär bl.a. att ett antal prestationer skulle förverkligas, det vill säga Multistrategins sju rekommendationer. Dessutom var regeringens avsikt att detta ska leda till en positiv effekt – högre kvalitet och höjd effektivitet i det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.

Utifrån denna modell och efter kommunikation med Multiprojektets företrädare vid UD-MU, formulerades ett stort antal frågor i avsikt att belysa och bedöma förutsättningar, kvalitets- och effektivitetsutveckling av processen och prestationernas genomförandegrad. Dessa frågor delades upp i åtta avsnitt; en del som försökte ringa in de övergripande och bakomliggande faktorerna, samt ytterligare sju som var direkt kopplade till arbetsläge, måluppfyllelse och hinder med avseende på Multistrategins rekommendationer.¹¹

Inom Regeringskansliet finns idag organisationsansvarig för de 34 MO som av UD bedömts som relevanta och som Sverige har betydande samarbete med.¹² Av dessa bedömer UD tolv som de viktigaste.¹³ I samråd med uppdragsgivaren gjordes en fokusering på fem av dessa tolv: Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken, FNs utvecklingsprogram (UNDP), Världshälsoorganisationen (WHO) och FNs flyktingkommissarie (UNHCR). Därigenom speglas nøyaktigt den variationsbredd som finns mellan de olika MO: finansiella organ, normativt inriktade fackorgan, samt MO med

⁸ Statskontoret, 2005

⁹ Utrikesutskottet, 2006

¹⁰ Prop. 2002/03:122

¹¹ Se exempel i bilaga 2

¹² UD, 2010b

¹³ UD, 2009a

utvecklings- respektive humanitär fokus. För utvärderingen har de organisationsansvariga för dessa och deras respektive fokalpunkter på Sida bedömts vara nyckelpersoner. Deras närmaste chefer, personal vid utlandsmyndigheterna och sakkunniga vid UD:s personalenhets sekretariat för internationell rekrytering (P-SIR) och UD:s enhet för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (U-STYR) bedömdes också besitta nyckelkompetens med värde för utvärderingen.

Målgruppsdesignade, strukturerade intervjuer med dessa nyckelpersoner har genomförts under mars – april 2010.¹⁴ Utvärderarna har även intervjuat den utredare som 2006 på Regeringens uppdrag tog fram det första förslaget till Multistrategin. Flera intervjuer och avstämningar har gjorts med chefen för UD-MU och de personer vid samma enhet som har haft i uppgift att inom ramen för Multiprojektet driva på implementeringen av Multistrategin. Utvärderarna har genom telefonintervjuer inhämtat uppgifter från utlandsmyndigheterna i Nairobi, Dar es Salaam och Kabul, samt från FN-representationen i New York.

För att bredda underlaget för utvärderingen med avseende på andra MO än de ovan angivna, har enkäter sänts ut till övriga organisationsansvariga (18) och deras närmaste chefer inom Regeringskansliet. Svarsfrekvensen var måttligt hög med 15 insända svar. Syftet med enkätundersökningen var att på ett tidseffektivt sätt få in synpunkter från en bredare informantgrupp - inte att göra kvantitativ analys med statistiska metoder.

Det insamlade materialet har därefter sammanställts och analyserats utifrån vald frågestruktur.

1.4 Rapportens uppläggning

Närmast följer andra kapitlet "Bakgrund". Det inleds med en baslinjebeskrivning baserad på hur olika bedömare såg på det svenska multilaterala arbetet kring år 2005, det vill säga i god tid innan Multistrategin beslutades av regeringen. Därefter följer en beskrivning av hur Multistrategin togs fram och hur man inom UD tagit sig an uppgiften att genomföra Multistrategin.

Tredje kapitlet "Analys av genomförandet" inleds med sju avsnitt där var och en av Multistrategins rekommendationer, och implementeringen av dem, utvärderas. Kapitlet avslutas med ett avsnitt där SADEV analyserat olika allmänna aspekter på Multistrategin och dess sammanhang.

I fjärde kapitlet "Slutsatser och reflektioner" relateras analysdelen till utvärderingens syfte, samtidigt som några allmänna frågor utvecklas vilket leder till de avslutande rekommendationerna.

Rapporten avslutas med SADEVs åtta rekommendationer och två mindre förslag, där de iakttagelser som redovisats i analysdelen fångats upp. Flera av SADEVs rekommendationer har direkt koppling till rekommendationerna i Multistrategin. Dessutom finns rekommendationer med annorlunda skärning eller som är av mer övergripande karaktär.

¹⁴ Se Referenslistan: genomförda intervjuer.

2 Bakgrund

2.1 Problembilden

Problem och förbättringspotential för Sveriges internationella utvecklingssamarbete beskrevs bl.a. av Statskontoret, 2005¹⁵ (SK) och Utrikesutskottet, 2005/2006¹⁶ (UU). Båda rapporterna relaterade explicit till den svenska politiken för global utveckling¹⁷ som i sin tur utvecklats med utgångspunkt i bl.a. Millenietvecklingsmålen¹⁸ som överenskoms 2000. I Statskontorets rapport granskades hela det svenska utvecklingssamarbetet. Flertalet av de bedömningar som gjordes hade bäring på såväl det multilaterala utvecklingssamarbetet, som på andra delar av det svenska utvecklingssamarbetet. Detta gällde även för Utrikesutskottets betänkande, men där har frågor som rör det multilaterala utvecklingssamarbetet behandlats i en särskild bilaga.

Bilden från de två rapporterna kan sammanfattas på följande sätt:

- De strategiska målen för internationellt utvecklingssamarbete var alltför allmänt hållna (SK). En samlad strategi för det multilaterala utvecklingssamarbetet saknades (UU). Inga principer fanns för fördelningen mellan bilateralt/multilateralt bistånd (UU). En tydlig koppling mellan regeringens övergripande mål och samsamarbetsstrategier saknades (SK). Många strategidokument var otydliga och fungerade ej som vägledning för Sida – ej heller som utgångspunkt för styrning och uppföljning (SK).
- UDs styrning av utvecklingssamarbetet – inklusive styrningen av Sida och utlandsmyndigheterna – var för svag (SK).
- Ansvarförhållandena mellan UD – Sida – utlandsmyndigheterna var otydliga; de behövde renodlas (SK och UU).
- Redovisningen av de svenska bidragen till MO var bristfällig (UU). Den visade inte vilka MO som fick bidrag, ej heller från vilka svenska myndigheter. I redovisningen till Riksdagen saknades uppgifter om bidragens storlek, bakgrund för bidragstilldelning och vilka resultat som uppnåtts (UU).
- Mål, resultatmätt och indikatorer för uppföljning av svenskt utvecklingssamarbete var oprecisa, vilket krävde utredning (SK).
- Det var svårt att överblicka genomförda uppföljningar och utvärderingar som gjorts av olika externa aktörer avseende de MONas verksamhet (UU).
- Utvecklingssamarbetet bedömdes kunna effektiviseras i takt med ökad koncentration av insatser och ökat direkt budgetstöd till mottagarländerna. Mot denna bakgrund skulle även Sidans förvaltningsanslag prövas (SK).

¹⁵ Statskontorets rapport 2005:31

¹⁶ Utrikesutskottets betänkande 2005/2006:UU2.

¹⁷ Prop. 2002/03:122

¹⁸ UN Resolution 55/2, 2000

Internt inom Sida konstaterades¹⁹ vid samma tidpunkt bl.a. att personalen behövde mer kunskap om MO na och om strategier med betydelse för arbetet visavis dem. Fördelningen av arbetsuppgifter mellan Sida och UD befanns stå i strid med gällande arbetsordningar. Arbetet med MO na inom Sida behövde koordineras och stärkas och strategisk vägledning från myndighetsledningen efterlystes. Sida pekade också på vikten av att sektionskontoren vid ambassaderna försägs med strategisk information rörande MO na, samtidigt som den pekade på betydelsen av att fälterfarenheterna fördes in i de olika rapporteringssystemen.

År 2005 gjorde OECD/DAC²⁰ en *Peer Review* av det svenska utvecklingssamarbetet²¹. Man konstaterade att 1%-målet kommer att nås 2006 efter en nedgång som gällt sedan mitten av 1990-talet. OECD/DAC uttryckte sitt gillande över PGU – unik i sitt slag och ett föredöme för andra länder. Det multilateralt kanaliserade stödet låg på samma nivå som övriga DAC-länders genomsnitt. OECD/DAC konstaterade även att Sverige hade en förhållandevis enkel och välorganiserad institutionell arkitektur för sitt utvecklingssamarbete. Trots detta drogs man med en komplex och besvärande flora av vägledande dokument av olika slag, vilket framförallt skapat problem på fältnivån och för utlandsmyndigheterna – ”*Sweden has a forest of policies*”²².

I rekommendationerna refererade OECD/DAC till något man framfört redan i 2000 års *Peer Review*: att Sverige fortfarande saknade en tydlig strategi för sitt multilaterala utvecklingssamarbete och ett organiserat system för uppföljning av de MO na man stöder. ”*The MFA should continue to work with Sida to develop a clearer multilateral strategy and an appropriate performance tracking system as a basis of its engagement with these institutions*”.²³ Sverige uppmanades fortsätta sina ansträngningar för att finna metoder för resultatmätning. Det handlade om att finna former för integration av uppföljning, utvärdering och olika former av resultatstyrning. OECD/DAC påpekade också vikten av att Sverige arbetar vidare med bemanningsfrågor (storlek, kompetens etc); särskilt viktigt mot bakgrund av de då pågående organisationsförändringarna inom utrikesförvaltningen.

Vad gällde det humanitära biståndet uppmanades UD att överväga:

”*...managing humanitarian multilaterals through one administrative unit and Sida should consider creating a separate department responsible for humanitarian aid... The role and functions of regional humanitarian co-ordinators could be better integrated between MFA and Sida in Stockholm and at the level of the embassy. MOD (försvarsdepartementet, SADEVs anm.), MFA and Sida should also clarify their operational relations and procedures with the Swedish Rescue Services Agency.*”²⁴

År 2006 genomförde Sida en översyn²⁵ av multibi-insatserna i syfte att ge underlag för hur Sida bättre skulle kunna styra multibi-stödet. Vid denna tidpunkt utbetalades årligen cirka 3,5 miljarder SEK i multibi-stöd av Sida. Utredaren konstaterade att det då saknades entydiga/tydliga regler för hur multibi-biståndet skulle planeras och programmeras. Initiativet kunde komma både inifrån Sida eller – det mest vanliga -

¹⁹ Sida 2005, ”*Review of Multilateral Work at Sida*”

²⁰ Organisation for Economic Co-Operation and Development – Development Assistance Committee

²¹ OECD/DAC, 2005: Development Assistance Committee Peer Review Sweden

²² A.a., sid 15

²³ A.a., sid 13

²⁴ A.a., sid 17

²⁵ Agrell, Jan-Olov, 2006: Översyn av Sidas multi-bi insatser.

efter begäran från något FN-organ. Ställningstagande och beslut befarades i vissa fall vara en följd av personliga kontakter eller slentrianmässigt handlande. De vid denna tidpunkt gällande FN-strategierna var dåligt kända, sällan lästa och användes knappast inför beslutsfattande.

I *Peer Review* 2009, välkomnar OECD/DAC lanseringen av den svenska Multi-strategin²⁶. Man uppmanar Sverige att arbeta vidare med organisationsbedömningar och att de framöver också används som underlag för väl grundade beslut, samt att man fortsätter att tillsammans med andra givarländer söker finna former för utvärdering av effektiviteten i det multilaterala samarbetet exempelvis genom *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN). För att detta ska fungera effektivt krävs tid och goda kunskaper om var och en av MO:na.

"...Sweden has a limited staff available for strategic engagements with organizations" 27 ... "Given the relatively small number of staff in the multilateral section, rationalizing the number of multilaterals will be an imperative if Sweden is to act in the multilateral system on equal terms with other interested parties... similarly, more staff resources may be required." 28

En tredjedel av det totala svenska biståndet fördelades 2007 på 50 MO. Om man till detta lägger Sidas multibi-stöd gick nästan 50 % av det svenska biståndet till eller genom multilaterala organisationer. Enligt OECD/DAC fördelade Sida multibi-stöd till över 70 organisationer.²⁹ Enligt UDs statistik för 2008 erhöll 83 MO bidrag från Sverige.³⁰

OECD/DAC noterar också att det finns en spänning på övergripande nivå: *"Overall Sweden is becoming a more results-oriented donor. There is, however, a tension between the increased demand (from government and the public) for control and follow-up of Swedish resources for development co-operation on the one hand, and the process towards increased alignment to partner country systems on the other. Like all donors attempting to implement the Paris Declaration, Sweden's field staff face a delicate balancing act: promoting partner ownership and alignment whilst demanding reports on results to meet headquarters' requirements."*³¹

2.2 Beredning och genomförande av Multistrategin

År 2005 gav regeringen som reaktion på Utrikesutskottet utredning (se 2.1) i uppdrag³² åt en särskild utredare inom Utrikesdepartementet att ta fram ett förslag till strategi för det svenska multilaterala utvecklingsarbetet. Ett förslag³³ fanns framtaget hösten 2006 då det presenterades både för uppdragsgivaren i avgående regering och för blivande statssekreteraren för den nya regeringen. I stora drag överensstämmer detta förslag med det som halvåret senare fastställdes som den svenska Multistrategin. Utredaren poängterade i samtal med utvärderingsgruppen i maj 2010 att strategins syfte skulle vara att ge bättre underlag för beslut om finansiering och fördelning av de multilateralt riktade bidragen. Organisationsbedömningarna var härvidlag av central betydelse, men för deras realiserande och tillämpning i strategiskt

²⁶ OECD/DAC, 2009: Development Assistance Committee Peer Review Sweden

²⁷ A.a., sid 15

²⁸ A.a., sid 49

²⁹ A.a., sidorna 48-49

³⁰ UD 2010f, se även bilaga 3

³¹ OECD/DAC, 2009, sid 69

³² Den särskilde utredaren hävdade att ett formellt regeringsuppdrag formulerades. Chefen för UD-MU menade att uppdraget gavs mer informellt och att sådan beslutsdokumentation som SADEV efterfrågat ej finns inom Regeringskansliet.

³³ UD, 2006

och samstämmigt handlande förutsattes att även de andra delarna i strategin – alla sju rekommendationerna – förverkligades. Enligt utredaren innebar Multistrategin helt klart en kraftig ambitionshöjning, vars förverkligande byggde på ett resurstillskott under utvecklings- och implementeringsperioden.

När Multistrategin fastställdes³⁴ i april 2007 fanns, enligt uppgift, sedan våren 2006 en projektgrupp "Multiprojektet" (75+50 % tjänst) etablerad inom UD-MU. Härutöver kopplades ytterligare tre personer med tjänstgöring vid representationerna i Bryssel, Genève och New York till gruppen.³⁵ Dessa tre hade även andra huvuduppgifter än att arbeta för Multistrategin och dess implementering. Enligt uppgift motsatte sig Finansdepartementet resursförstärkning när själva strategibeslutet fattades. Det medförde att arbetet måste genomföras inom ramen för befintliga resurser. Projektgruppen på UD-MU fokuserade därför på ett av de verktyg – mallen för bedömning av de MO – som pekats ut i uppdragsbeskrivningen för Multiprojektet³⁶.

I uppdragsbeskrivningen sågs att UD-MU har ålagts det övergripande ansvaret för att genomföra Multistrategin. Uppdragsbeskrivningen definierar även projektgruppens uppgift som att man genom samordning, kommunikation och metodutveckling ska stödja linjeorganisationens genomförande av strategins rekommendationer. Ansvaret för genomförandet av rekommendationerna ligger entydigt på linjeorganisationen, d.v.s. på olika enheter på UD, andra berörda departement och Sida. Kopplat till uppdragsbeskrivningen togs även detaljerade arbetsplaner³⁷ fram där olika delmoment inom fyra områden preciserades. Dessa områden har samma innehåll som Multistrategins sju rekommendationer, men har omdisponerats för att enklare kunna omsättas i praktisk verksamhet.

Hösten 2007 fanns således en formulerad uppfattning om vad som behövde göras för att år 2010 nå målet "...att Sverige då ska agera mer samstämmigt i olika multilaterala organ, utifrån gemensamma arbetsrutiner och kriterier för bedömning liksom för strategiska val. Ett samordnat arbetssätt ska gälla för alla departement och myndigheter som samverkar med multilaterala institutioner och med EU."³⁸

I Multistrategin hade detta formulerats än tydligare:

*"Den ska också i det korta perspektivet (tre-års period) ge operativ vägledning för att definiera och utveckla prioriteringskriterier, finansieringsprinciper och metoder för strategisk styrning av det multilaterala samarbetet."*³⁹

De faktorer som i uppdragsbeskrivningen sades kunna hota planerat genomförande (bl.a. ordförandeskapet för EU 2009) bedömdes vid denna tidpunkt, 2007, som fullt möjliga att hantera.

Redan våren 2008 bedömde man internt på UD-MU emellertid att situationen var ohållbar: stödet från de tre personerna på olika representationer fungerade inte - man var alltför få personer för att lösa ålagd uppgift. Sedan tidig höst 2008 fram till projektets slut (december 2009) arbetade tre personer (alla nästan på heltid) för

³⁴ Regeringen, 2007b

³⁵ Tjänsterna i New York och Bryssel ingick i en satsning perioden 2006-2010 för att stärka UD:s förvaltning av biståndet

³⁶ UD, 2007a

³⁷ UD, 2007b

³⁸ UD 2007a, sid 2

³⁹ Regeringen 2007a, sid 9

Multiprojektet vid UD-MU. Från årsskiftet 2009/2010 är två personer avdelade för att ge stöd till linjen och ledningen för genomförandet av Multistrategin och för att ytterligare stärka det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.

Under implementeringsperioden har olika delar av linjeorganisationen, inklusive Sida, i varierande grad varit tvungna att även ägna sig åt ordförandeskapet i EU (andra halvåret 2009), finanskrisen (2008-2009) och frågor kopplade till jordbävningsskatastrofen på Haiti (våren 2010). Under det senaste året har regeringen tydliggjort kraven på Sida⁴⁰, vilket tagit sig uttryck i bl.a. en ny instruktion för myndigheten.⁴¹

⁴⁰ Riksdag & Departement 2010, intervju med Gunilla Carlsson.

⁴¹ SFS 2010:1080

3 Analys av genomförandet

I det följande utvärderas inledningsvis implementeringen av var och en av Multistrategins sju rekommendationer. Varje avsnitt inleds med ett inramat citat ur Multistrategin. Därefter följer avsnitt där SADEV analyserat olika allmänna aspekter på Multistrategin och dess sammanhang.

3.1 Multistrategins sju rekommendationer

Rekommendation 1: Översyn av multilaterala organ för att ge vägledning för rationaliseringar och prioriteringar

Genast efter det att denna strategi antagits ska en första övergripande, preliminär bedömning göras av de multilaterala organ Sverige samarbetar med, för att kunna ge vägledning för prioriteringar och möjliga rationaliseringar. En bedömningsmall ska för detta ändamål utvecklas där betoning läggs på relevans och effektivitet. Denna bedömningsmall ska efter hand förfinas. UD har huvudansvar för detta arbete.

Multistrategin syftar till en kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet. Strategin ska också ge operativ vägledning för att definiera och utveckla prioriteringskriterier, finansieringsprinciper och metoder för strategisk styrning av det multilaterala samarbetet. Multistrategin ger dessutom riktlinjer för utformandet av en första bedömningsmall av MO som ska vara vägledande inför resurstilldelningen till dessa under budgetprocessen. Bedömning ska, enligt strategin, vara *vägledande* instrument för finansieringsbeslut, framför allt i samband med den årliga budgetprocessen eller inför principiellt viktiga finansieringsbeslut som påfyllnader. De ska dessutom vara en utgångspunkt för dialog och påverkan av organisationen. Givet den betoning på kvalitativa data som bedömningen innebär, förväntas vid tillämpningen ett visst mått av flexibilitet.

Nuläge

UD har identifierat 34 MO med betydelse för Sveriges utvecklingssamarbete. För alla dessa har organisationsansvariga inom Regeringskansliet utsetts. År 2008 publicerades bedömningar för 23 av dessa MOs relevans och effektivitet. Dessa bedömningar gäller fortfarande och ska enligt den ideala planeringen⁴² gälla under fem år till 2013 då en ny bedömning ska genomföras⁴³. De ska ligga till grund för de organisations specifika strategierna som ska tas fram för de tolv viktigaste MO. Ansvar för bedömningarna ligger på de organisationsansvariga som utsetts för respektive MO inom Regeringskansliet. De förväntas göra arbetet i samverkan och med stöd av företrädare för andra berörda enheter inom Regeringskansliet, UD-MU, fokalpunkterna inom Sida, berörda utlandsmyndigheter och representationer. Innan regeringen fastställer bedömningen ska dialog även ha förts med berörd MO. För att

⁴² UD, ej daterad, sid 3

⁴³ Nu fyra till sex bedömningar per år på rullande basis.

underlätta arbetet tog Multiprojektet fram en bedömningsmall under senare delen av 2007. På grundval av de erfarenheter man gjort under arbetet med 2008 års bedömningar har bedömningsmallen reviderats och finns nu i en ny version.

Analys

SADEV har granskat bedömningsmallarna från såväl 2008 som 2010, samt de tillgängliga publika versionerna av bedömningarna.⁴⁴ De bedömningsmallar, med annex, som har tagits fram är omfattande och bör bidra till ökad kunskap om MOna.

De områden som enligt bedömningsmallarna ska bedömas är relevans⁴⁵, inre effektivitet⁴⁶ och extern effektivitet⁴⁷, samt ett avsnitt om trender/tendenser för MOna. För de förstnämnda tre områdena definieras ett antal indikatorer som var och en förutsätter inhämtande av information, dokumentgenomgångar, samt genomförande av kvalificerade undersökningar och analyser. Informanterna beskrev tämligen genomgående mallarna som tydliga och relevanta. Man har genom arbetet fått mycket ny kunskap som nu dessutom är dokumenterad – ett bidrag till det institutionella minnet.

Realismen haltar dock något eftersom informanterna inte anser sig ha kunnat lägga ner erforderlig tid för att göra en riktigt bra bedömning. SADEV bedömer 2010 års version av mallen som bättre än den föregående; den är mer informativ och klargör tydligare hur man bör genomföra bedömningarna. Själva omfånget på arbetsinsatsen torde dock kvarstå, med reservationen att när man har gjort arbetet en gång och då dokumentation och relevanta källor finns, bör det gå lättare då det är dags för ny bedömning. Det underlättar även introduktionen av nyanställda.

I annexen till de bedömningsmallar⁴⁸ som skapades 2008 och 2010 fanns ett stort antal frågor rörande strukturella faktorer, resultatstyrning och utvärdering samt transparens, revision och upphandling under avsnittet "Intern effektivitet". Dessa är att betrakta som indikatorer. Handläggarna ska då undersöka om dessa indikatorer är tillgodosedda. Beroende av resultatet görs en bedömning om organisationens interna effektivitet. När det gäller relevans är det en bedömning hur väl organisationen förhåller sig till de svenska målen. Under avsnittet "Extern effektivitet" finns ett antal frågeställningar hur organisationen kan fungera i fält. Sammantaget ska detta ge en samlad bedömning hur relevant och hur effektiv en organisation är. Är det några frågeställningar som inte är tillgodosedda ska detta att omnämnas i den strategi man skapar för berörd organisation för att kunna påverka densamma i en för svenskt vidkommande positiv riktning.

Hur handläggarna ska vikta och väga samman olika typer av delbedömningar upplevs som en besvärlig del i arbetet. Flera informanter menade att den externa effektivitetens betydelse borde lyftas fram i förhållande till intern effektivitet. Det är oklart vad som är viktigast i den samlade bedömningen av organisationen: relevansen, den inre effektiviteten, extern effektivitet eller trender för framtiden? Om man går in i

⁴⁴ De publika versionerna är kortversioner av mer omfattande interna dokument. SADEV har endast fått tillgång till en av dessa.

⁴⁵ 2010 års version: PGUs 8 huvuddrag med särskild vikt vid aktuella politiskt fastställda tematiska prioriteringar

⁴⁶ 2010 års version: Strukturella faktorer, Resultatstyrning och utvärdering, Transparens, revision och upphandling

⁴⁷ 2010 års version: Genomförande av Paris-agendan(fältperspektiv och internationell uppföljning), Faktiska resultat (MOns redovisning, externa utvärderingar, svenska fältorganisationer)

⁴⁸ Se: UD, 2008 och UD, 2010

var och ett av områdena; hur viktar man och väger samman de många indikatorerna? Löser man viktningssproblemen genom att hänvisa till att hänsyn i den slutliga bedömningen ska tas till politiska prioriteringar? Går Multisamrådsgruppen (som på chefsnivå ska göra en samlad bedömning av alla bedömningar) ner på sådan detaljnivå? Gör den politiska ledningen det?

En annan svårighet med bedömningsmallen är att den främst riktar sig till organisationsansvariga inom UD vars MO är inriktade på utvecklingssamarbete. Problemet är inte nytt för Multiprojektet - man försökte i ett tidigt skede få in synpunkter från övriga berörda fackdepartement, men responsen var svag.

Gällande de humanitärt inriktade MO:na har Multiprojektet fört aktiv dialog med berörda organisationsansvariga, samtidigt som viss justering gjorts i den nu aktuella mallen.

I genomgången av de 23 genomförda bedömningarna noterar SADEV att alla organisationer bedöms som mycket relevanta eller relevanta. Det kan ifrågasättas om bedömningarna verkligen varit kritiskt granskande och förutsättningslösa. Ingen av MO:na har bedömts vara icke-relevant, vilket kan vara ett utslag för osäkerhet och en alltför positiv bedömning som kan bero på "traditionens makt", d.v.s. att det rör sig om MO som Sverige stött under längre tid. Bedömningsarbetet säkerställer visserligen kunskap men bedömningen ger en rätt ytlig bild av hur en organisation arbetar i fält och uppnår effekter i verksamheten. Därvidlag har informationen från bl.a. utlandsmyndigheterna varit alltför knapphändig, vilket påpekats av flera informanter. Det står i skarp kontrast med Multistrategin som underströk att "*Arbetet med att bedöma en organisations effektivitet ska fokusera på resultaten på landnivå och främst utgöras av de multilaterala organisationernas egen rapportering. Denna rapportering ska systematiskt kommenteras och kompletteras av bland annat utlandsmyndigheter och biståndskontor i fält*".⁴⁹

SADEV ifrågasätter varför bedömningarna begränsats till endast 23 av de 34 MO som har betydelse för Sveriges utvecklingssamarbete. UD har utsett huvudansvariga för alla 34 MO. Av statistiken för 2008 framgår dessutom att Regeringskansliet har gett bidrag till 60 MO.⁵⁰ Totalt har Sverige under 2008 samarbetat med 83 organisationer (se bilaga 3). I enlighet med Multistrategin borde även de återstående MO:na blivit föremål för en bedömning av relevans och effektivitet.

Den svenska kanaliseringen av biståndsmedel genom MO är en viktig del i det svenska utvecklingssamarbetet. Bedömningarna förefaller dock inte ha fått så stort inflytande på finansieringsbesluten. SADEV kan inte heller finna principer för hur storleken på frivilligt dimensionerade basbudgetstöd till MO:na ska fastställas.⁵¹

Avsikten i Multistrategin var att bedömningen skulle vara *vägledande* för finansieringsbeslut. I Statsbudgeten för 2008 framhålls att: "*...relevans och effektivitet ska vara huvudkriterier för kanalisering av utvecklingsresurser till multilaterala organisationer*".⁵² Formuleringen i Multistrategin gör att frågan om underlaget inför beslut om storleken på bidrag till en MO förblir oklart. Det slutliga beslutet om bidragsnivå kan ses som

⁴⁹ Regeringen 2007a, sid 15

⁵⁰ UD 2010f och UD 2010g. Tillhandahålls i början av augusti 2010.

⁵¹ Detta berör inte fackorganen. För dessa ges bidrag i form av den fastställda medlemsavgiften, samt de bidrag som kanaliseras genom Sida som multibi.

⁵² Statsbudgeten 2008: Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd, sidan 64.

en indikation på hur relevant och effektiv en organisation bedöms vara för det svenska utvecklingssamarbetet. Det är därför något förvånande att så liten vikt har getts denna uppgift, d.v.s. hur man kan närma sig ett förslag om en "rimlig" eller "optimal" bidragsnivå.

För det bilaterala biståndet har regeringen gjort en fokusering på ett mindre antal länder. Något motsvarande har inte skett inom det multilaterala biståndet. Flera handläggare har menat att det finns en poäng att medverka globalt för att täcka andra länder som inte är de prioriterade inom det bilaterala biståndet. Man kan härigenom även stödja fattiga i andra länder än de av Sverige prioriterade.

Avsaknaden av tydliga principer för fastställandet av bidragsnivån för MO torde vara en förklaring till att man på det multilaterala området fortfarande har att förhålla sig till ett stort antal bidragsmottagande MO. En annan delförklaring till att så många MO får bidrag återfinns i den flexibilitet och de frihetsgrader som finns för Sida att på landnivå kanalisera multibi-medel genom lämplig MO.

Ytterligare en förklaring rör resurstilldelningen för Multiprojektet och särskilt medarbetare i linjeorganisationen. Det har inte varit möjligt att komma längre i fokuseringen än till att man har pekat ut de tolv MO som av UD bedömts som viktigast.

Eventuell utfasning och avveckling av ett antal MO anses av handläggarna vara politiskt känsligt och kräver både mycket goda underlag, dialoger och förankringsarbete.

Iakttagelser

- Bedömningsmallen behöver omarbetas så att den bättre anpassas till fackorgan och humanitära organisationer.
- Mallen behöver förenklas framför allt då det gäller viktningsproblematiken. Detta behöver kompletteras med en djuplodande utbildningsinsats gentemot alla organisationsansvariga för säkerställande av att viktningar och samlade bedömningar görs utifrån en gemensam referensram.
- Endast 23 av de 34 MO som UD anser vara av betydelse har bedömts. Ej heller övriga 49 MO som fick svenskt stöd 2008 har bedömts. Flera av dess fick stöd som översteg 100 miljoner kronor.
- En modell för beräkning av rimlig/optimal bidragsnivå till MO bör skapas.

Rekommendation 2: Utformning av organisationsspecifika strategier för de viktigaste institutionerna som Sverige samarbetar med

Nuvarande format för organisationsstrategier ska ses över med avsikt att ta fram ett nytt format för utformning av strategier för de viktigaste organen som Sverige samarbetar med. För Världsbanken ska strategin utformas gemensamt av Finansdepartementet och UD. För fackorgan utformas strategier av relevant fackdepartement och UD i samarbete. I övrigt, t.ex. för EU-strategin, har UD huvudansvaret för detta arbete. Sida och andra berörda myndigheter ska naturligen ingå i detta arbete.

Multistrategin beskriver organisationsstrategierna som ett centralt verktyg för Sveriges pro-aktiva arbete för påverkan och styrning.⁵³

Nuläge

Enligt UD:s handlingsplan⁵⁴ ska organisationsstrategier tas fram för alla de tolv MO som klassats som de viktigaste. Arenan för planering, genomförande och uppföljning av organisationsstrategierna är de organisationssamråd⁵⁵ som ska hållas minst två gånger årligen. Till grund för framtagande av strategierna ligger en manual⁵⁶ med övergripande utgångspunkter för strategiarbetet, processvägledning och vägledning för hur de formella kraven avseende strategiformatet, arbetsplan och uppföljning ska uppfyllas.

I juni 2010 finns endast en organisationsstrategi framtagen. Den gäller för UNDP och fastställdes av regeringen i december 2009. Framtagandet av UNDP-strategin var ett "pilotprojekt" där berörd organisationsansvarig tillsammans med bl.a. Sidas fokuspunkt och Multiprojektet i en iterativ och intensiv process prövade och utvecklade manualen i praktiskt arbete.

Enligt uppgift från UD-MU är övriga organisationsstrategier under utveckling innevarande år.

Analys

SADEV har granskat manualen för framtagande av organisationsspecifika strategier. Den hittills enda strategin – för UNDP – har också granskats. Med detta som underlag har frågor ställts i intervjuer med UD:s organisationsansvarig och Sidas fokuspunkt för UNDP.

I manualen ingår ett nytt format avseende organisationsstrategiernas innehåll och disposition. I formatet⁵⁷ har vi funnit några överlappande och därmed mer förvirrande än klargörande avsnitt. Det gäller främst avsnitten "Generisk text", kappan för "Mål och verksamhet", samt den motiverande texten per område. Kappan för "Mål och verksamhet" framstår som tveksam, överlappande och onödig. Den är tveksam eftersom den uttrycker sig i termer av *eventuella* principer och utgångspunkter som man kan välja - eller välja bort. Dessutom blir det överlappning både i förhållande till

⁵³ Regeringen, 2007a, sid 22

⁵⁴ UD, 2009a

⁵⁵ Även för dessa finns en vägledning, se UD 2009b.

⁵⁶ UD, ej daterad, "Manual för framtagande av organisationsstrategi och arbetsplan".

⁵⁷ A.a., sid 7-9

den generiska inledningen och i förhållande till att man i den fortsatta strategitexten senare ska motivera val av prioriterade områden med hänvisning till vad som är av vikt för Sverige.

SADEV ställer sig också undrande inför att man inte i den obligatoriska generiska texten klart uttrycker att samarbetsstrategier för specifikt land vid eventuell målkonflikt är överordnad organisationsstrategin. Detta nämns längre fram i formatvägledningen.⁵⁸ Enligt uppgift från UD-MU är en harmonisering mellan de båda formaten under utveckling.

Avsaknaden av principer för dimensionering av stöd till specifik MO skapar en osäkerhet även i strategiarbetet. Detta tydliggörs i manualens femte avsnitt "Samarbetsformer/Finansiering/Basbudgetstöd" där man öppnar upp för att man *kan* ange hur stort stödet ska vara.

I de båda avsnitten för "Rekrytering" och "Upphandling" ges den ansvariga för strategiarbetet fria händer att prioritera bort dessa frågor, något man inte har täckning för enligt Multistrategin.

SADEV har av flera informanter fått ett intryck av att det är svårt att få vägledning för planering och genomförande på operativ nivå. Att inom ett specifikt tema, land eller i förhållande till specifik MO fastställa den svenska positionen, kräver ofta att åtskilliga kontakter och konsultationer inom utrikesförvaltningen måste genomföras.

De otydligheter som påpekats av Statskontoret och OECD/DAC kvarstår även om vissa klargöranden gjorts. Mål i olika styrdokument upplevs fortfarande som otydliga. Om exempelvis en huvudansvarig handläggare ska försöka att bedöma hur väl en MO tillgodoser de svenska målen kan det bli problematiskt. Denna måste kontrollera om organet har program för demokrati och mänskliga rättigheter, klimat och miljö eller jämställdhet och kvinnors roll. Är det då säkert att de tillgodoser de svenska målen? Det är tveksamt om handläggaren har kunskap om de mera detaljerade aktiviteter inom varje område som Sverige vill driva. Då kan det bli än svårare att skapa en strategi för hur Sverige ska agera för att styra och påverka en organisation, i en för Sverige, positiv riktning. Här kan naturligtvis samråden vara ett bra forum för att diskutera ansatser mot en MO. Avsaknaden av mera detaljerade mål kan dock ha utgjort ett hinder för att säkerställa en inriktning för att få de svenska målen tillgodosedda.

När det gäller strategiarbetet konstaterar informanterna att tiden inte räckt till. SADEV bedömer det som osäkert om de organisationsansvariga inom Regeringskansliet kommer att kunna ta fram de elva organisations specifika strategierna under innevarande år. I något fall har man satt en kvalificerad konsult att påbörja arbetet.

Några av informanterna ställde frågan om det egentligen är mödan värt; kanske skulle man klara sig med välgjorda organisationsbedömningar i kombination med utvecklade rutiner för organisationssamråd och årliga arbetsplaner.

⁵⁸Se UD, ej daterad, avsnitt 5 Samarbetsformer/Finansiering/multi-bi stöd på sidan 11.

Iakttagelser

- Manualen behöver omarbetas innehållsmässigt med avseende på överlappningar på generisk nivå och öppning mot tveksamma nedprioriteringar vad gäller rekryterings- och upphandlingsfrågor.
- Avsaknaden av principer för dimensionering av stöd till specifik MO skapar en osäkerhet även i strategiarbetet.
- Ett sätt att förenkla arbetsprocesserna kan vara att integrera arbetet med bedömning och framtagande av strategi för MO:na.

Rekommendation 3: Översyn av arbetsfördelningen mellan UD och Sida vad gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet

Ansvarsfördelningen mellan UD och Sida är idag oklar och medelshanteringen är inte rationellt fördelad. Principen bör vara att UD ska fokusera på övergripande och strategiska frågor och Sida på de verksamhetsnära. Översynens resultat bör tydliggöras i regleringsbrev. Konsekvenser för fördelning av personalresurser mellan UD och Sida bör tydligt framgå. UD har ansvar för genomförandet av översynen.

Multistrategin pekar med stöd av såväl Utrikesutskottets som Statskontorets utredningar på att ansvarsfördelningen mellan UD och Sida var oklar. En särskild utredning skulle tillsättas.

Nuläge

År 2009 fattade regeringen, efter utredning, beslut om nya riktlinjer⁵⁹ för ansvarsfördelningen, vilken följdes av UD:s övergripande handlingsplan⁶⁰ för själva genomförandet. Denna ska kompletteras med en för Sida intern handlingsplan, vilken enligt uppgift från Sida också tagits fram.

Av regeringens riktlinjer framgår att det finns MO av olika karaktär: operativt inriktade, humanitärt inriktade och sådana där den normativa verksamheten står i fokus för utvecklingssamarbetet. Regeringskansliet ska ha huvudansvaret för policydialogen med och styrningen av MOna, bl.a. anses beslut om basbudgetstöd och påfyllnader till dessa organ vara ett uttryck för politik och av särskild strategisk vikt varför detta ansvar ska hanteras av Regeringskansliet. Sida skulle däremot ges ett utökat ansvar för insatshanteringen. Det framgår också att UD inte är ensamt om att svara för huvudmannskapet; det kan ligga på andra departement. De andra departementen kan även få finansiering via biståndsanslaget för att stödja särskilt prioriterade insatser. Det är dock UD som har det övergripande ansvaret för såväl övergripande system- och reformfrågor, som för styrningen av Sida och utlandsmyndigheterna. UD förutsätts samverka med övriga departement.

Riktlinjerna slår vidare fast att multibi-insatser ska vara i samklang med de svenska prioriteringarna och passa in i biståndarkitekturen i enlighet med Parisdeklarationen. Antalet multibi-insatser på global nivå ska minskas till förmån för större bidrag och basbudgetstöd och på landnivå övergå från projekt- till programstöd.

I riktlinjerna beskrivs även de organisationsspecifika samråden, det övergripande multiamrådets roll, vikten av att stärka samspelet mellan UD/Sida och utlandsmyndigheter och sektionskontor, samt att system och rutiner för rapportering och statistik ska förbättras.

I UD:s övergripande handlingsplan utvecklas flera av dessa punkter. En viktig punkt är att man nu pekar ut de tolv viktigaste MOna för att möjliggöra en prioritering med avseende på de arbetsinsatser (bedömningar, organisationsstrategier och rutiner för organisationssamråd) som ska göras. I handlingsplanen beskrivs också närmare vilket

⁵⁹ Regeringen, 2009

⁶⁰ UD, 2009a

ansvar som åligger organisationsansvarig för respektive MO och att huvudmannaskapet för MO ska ligga på något departement inom Regeringskansliet.

Utifrån de grundläggande principer som Multistrategin och riktlinjerna tagit fram föranstaltas även om överflyttning av insatshandlingen från UD till Sida. När det gäller basbudgetstöd sker en överflyttning i ett fall⁶¹ från Sida till UD, men i fyra⁶² andra fall fortsätter Sida hantera basbudgetstöden med hänvisning till myndighetens fältnära erfarenhet och kompetens.

Analys

Avsikten enligt Multistrategin är att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan UD och Sida. Det har i stort sett fullföljts vad gäller kompletterande styrande dokument.⁶³ Vilket genomslag detta fått i praktiken är emellertid svårt att bedöma eftersom senaste tillgänglig statistik över vad Sida respektive Regeringskansliet/UD betalat avser år 2008. Vid den tidpunkten hade genomförandet av Multistrategin knappt påbörjats.

Att det är Regeringskansliet som ska ha beslutsansvaret för de strategiska och övergripande frågorna innebär inte med nödvändighet att Regeringskansliet ska hantera utbetalningar av basbudgetstöden. Denna uppgift kan läggas Sida, samtidigt som själva beslutet bereds inom Regeringskansliet.

I översynen av ansvarsfördelningen ingick även fackdepartementen, om än graden av deltagande varierade.

I enlighet med principen för ansvarsfördelningen har huvudmannaskapet för fackorganen, t.ex. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och Världshälsoorganisationen (WHO), tilldelats jordbruks- respektive socialdepartementet. Dessa departement har fokus på normativ verksamhet med även annan inriktning än internationellt utvecklingssamarbete. Det upplevs som en komplicerande faktor av flera av informanterna.⁶⁴

Visserligen har arbetet med bedömningar och strategier gett ökad kunskap om de MO som respektive departement samarbetar med. Av SADEVs intervjuer och enkätvar framgår upplevelsen att risk finns att biståndsrelaterade frågor får stå tillbaka för det normativa arbetet, vilket för fackdepartementen uppfattas som det primära. Skälet till att det har varit viktigt att ta med dessa organ i implementeringsarbetet för Multistrategin är kopplat dels till den vikt dessa organisationer har inom internationellt utvecklingssamarbete, dels till det multibi-stöd som Sida ger. Det är också Sida som har att bedöma om varför dessa organ är viktiga genomförare och garant för effektivitet.

⁶¹ GAVI; Global Alliance for Vaccine and Immunization

⁶² OHCHR, WTO-ITC, och IF. För WHO ansvarar Socialdepartementet för medlemsavgiften, Sida för den del som kallas *voluntary core contribution*.

⁶³ Regeringens beslut rörande Sida i maj 2010 innebär dock att det kan bli fråga om en ny genomgång av ansvarsfördelningen.

⁶⁴ Fler MO finns där huvudmannaskapet ligger på fackdepartement, t.ex: UNESCO (Utbildningsdepartementet), UNIDO (Näringsdepartementet), ILO (Arbetsmarknadsdepartementet) och UNEP (Miljödepartementet).

Iakttagelser

- Den fortsatta översynen bör inte bara behandla UD och Sida utan även inkludera andra fackdepartements roll och ansvar.
- Fackdepartementen bör befrias från huvudmannskapet avseende multilateralt utvecklingssamarbete.
- En given förutsättning är att berörda departement, som representanter för den svenska regeringen, även fortsättningsvis har det övergripande kontaktansvaret visavis respektive MO, och att man utvecklar nya, fungerande former för samverkan mellan UD, respektive fackdepartement och Sida.

Rekommendation 4: Översyn av statistik och redovisning vad gäller det multilaterala samarbetet
UD och Sida ska samverka för att åstadkomma förbättringar i statistikunderlaget och redovisningen av det multilaterala samarbetet. Hänsyn måste tas till DACs statistikkkrav och kriterier och dubbelarbete undvikas. Det är särskilt angeläget att finna goda former för rapportering till riksdagen.

Betoningen på relevans och effektivitet i det multilaterala samarbetet ställer stora krav på uppföljning och utvärdering, liksom ökade förväntningar på god resultatredovisning. Utrikesutskottets och Statskontorets granskningar av det multilaterala biståndet noterar brister i statistik, redovisning, och utvärdering. Multistrategin föreslår därför att en särskild utredning/insats görs för att förbättra statistik och redovisning av det multilaterala biståndet. Detta ska ske i samarbete med Sida. Insatsen bör bl.a. utmynna i detaljerade förslag till hur en regelbunden och utförlig redovisning till riksdagen ska utformas. Hänsyn måste tas till OECD/DACs statistikkkrav.⁶⁵

Nuläge

I dagsläget finns inget nytt enhetligt system. Att få fram tillförlitliga uppgifter för ett år kan dröja från sex till nio månader.⁶⁶ Den årliga resultatredovisningen som nu görs för andra året i rad bygger på manuell granskning, klassificering och överföring av uppgifter från olika system: Excel och Agresso. Att spårbarheten avseende biståndsmedel är angeläget understryks i "Öppna biståndet".⁶⁷

I bilaga 3 återges de svenska bidragen (basbudgetstöd och multibi) för alla de MO som 2008 erhöll svensk finansiering.

Analys

SADEV konstaterar att problematiken med redovisning och statistik inte har lösts. Detta har fått till följd att organisationsansvariga vid Regeringskansliet får använda Excel-ark för uppföljning av det som utbetalats. Denna information är dock inte kvalitetssäkrad.

Enligt uppgift från informanterna vid UD har man anlitat konsulthjälp i fråga om både DAC-klassificering och kravspecifikation avseende ett nytt system som täcker in hela utgiftsområdet⁶⁸. Frågan ligger på Regeringskansliets förvaltningsavdelning och ägs inte av UD-MU eller UD-STYR. Att upphandling av nytt system inte kommit till stånd beror enligt flera informanter på att det ej funnits ekonomiska resurser för detta.

En konsekvens är att kvalitativa statistik- och redovisningsinformation sällan finns tillgängliga vid samråd. Skälet är att denna kvalitetssäkring tar lång tid i anspråk, vilket även SADEV fått erfara då material för 2009 erhöles först i juli 2010. Detta material

⁶⁵ Regeringen, 2007a, sid 27

⁶⁶ SADEV fick tillgång till kvalitetssäkrad och sammanställd statistik avseende den multilaterala finansieringen för år 2007 och 2008 sommaren 2010. För år 2009 har vid samma tidpunkt SADEV erhållit kvalitetssäkrad men ej sammanställd data.

⁶⁷ UD, 2010c, sid 5

⁶⁸ Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd.

var mycket omfattningsrikt och kunde inte användas för analys. SADEV har därför använt material från 2008 i sin analys.

Redovisning och statistik bör utgöra underlag för bedömningar, strategier och övriga analyser i samband med samrådsförfarande vilket gör att denna problematik snarast bör åtgärdas.

SADEV finner det anmärkningsvärt att denna fråga dragit ut på tiden och att medel inte anvisats för erforderlig upphandling.

Iakttagelser

- Medel för upphandling av nytt statistik- och redovisningssystem för hela utgiftsområde 7 måste snarast anvisas. Alternativt läggs ansvaret för utbetalning till olika MO på Sida under det att Regeringskansliet fattar beslut om utbetalning. Detta förutsätter att Sidas redovisningssystem klarar både klassificeringskraven och redovisningskraven från riksdagen.
- Kravet på redovisningsprinciper ska definieras utifrån riksdagens intresse att veta hur mycket som läggs på bistånd och vad pengarna går till. Redovisning enligt OECD/DACs klassificeringsprinciper ska också säkerställas och den redovisningen görs lämpligen separat.

Rekommendation 5: Översyn av rutiner och arbetsmetoder för informationsutbyte mellan Stockholm, utlandsmyndigheter, FN-delegationer, EU-representationen, valkretskontor m.fl. i syfte att effektivisera beredning av beslut och svenska insatser i styrelseorgan

Ett koherent och konsistent svenskt agerande i dialogen med olika organisationer och i deras styrelseorgan, förutsätter ett nära och aktivt informationsutbyte, inte minst mellan fält och centrum. UD bör se över rutiner och arbetsmetoder för att förbättra och underlätta flödet och utbytet av information. Vidare krävs en allmän kompetenshöjning om det multilaterala samarbetet.

Multistrategin anger att: ”*Utlandsmyndigheterna och Sidas sektionskontor ska spela en aktiv roll...*”⁶⁹

Nuläge

Ansvar för sammankallande till organisationssamråd och att i övrigt hålla liv i de interna och externa nätverk som erfordras för att ge bästa möjliga underlag för samstämmighet och beslut, lades på respektive organisationsansvarig. Till stöd för detta arbete organiserade och genomförde Multiprojektet enligt uppgift från UD-MU, ett antal kompetenshöjande kurser. Man har också försökt stärka samarbetet mellan Stockholm och utlandsmyndigheterna genom seminarier och olika dialoger.

Enligt riktlinjerna för ansvarsfördelning⁷⁰ ska dessutom anvisningar tas fram för hur information inhämtas från utlandsmyndigheter och sektionskontor inklusive ansvaret för återkoppling.⁷¹ I handlingsplanen upprepas detta, samtidigt som man påpekar att anvisningarna i första hand ska utformas organisationsspecifikt i samband med strategiutvecklingsarbetet.⁷² Några sådana generella eller specifika anvisningar har inte tagits fram.

För att utlandsmyndigheterna och Sidas sektionskontor ska kunna spela en aktivare roll med att påverka organisationerna i fält förutsätts, enligt Multistrategin, ett stort engagemang och ökade kunskaper om MO. I arbetet att ta fram bedömningsmallar har Multiprojektet sett betydelsen av att få synpunkter och kommentarer från utlandsmyndigheterna för att kunna bedöma hur respektive organisation fungerar i fält. Berörd handläggare (organisationsansvarig på Regeringskansliet) rekommenderas därför att ta nödvändiga kontakter med personal på utlandsmyndighet. Även i riktlinjerna för ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklings-samarbetet har man insett betydelsen av kontakter med utlandsmyndigheterna. I samband med organisationsspecifika samråd rekommenderas att man bjuder in relevanta utlandsmyndigheter. Riktlinjerna betonar också vikten av att samspelet med utlandsmyndigheterna förstärks och förtydligas.

Analys

Alla informanter framhåller värdet av att fältperspektivet med erfarenheter levandegörs i samband med organisationsbedömningar, framtagande av organisationsstrategier, organisationsuppföljningar och utvärdering, samt som förberedelser inför svenskt agerande i MO:nas styrorgan.

⁶⁹ Regeringen 2007a, sid 24

⁷⁰ Regeringen, 2009

⁷¹ A.a., sid 6

⁷² UD, 2009a, sid 8

Genomförda samråd har riktat sig främst till olika relevanta delar av UD, andra berörda departement och myndigheter. Civila samhällets organisationer inklusive näringslivet i Sverige och/eller i mottagarländer lyser dock i stort med sin frånvaro både vad gäller samråd och mer informellt informationsutbyte. I den mån man pekar på utvecklings- eller förbättringsbehov handlar det främst om Stockholms och representationernas relationer till utlandsmyndigheterna. Frågetecken finns framförallt vad gäller utlandsmyndigheternas inkludering i det multilaterala arbetet. SADEV har inte stött på något exempel där utlandsmyndigheterna inbjudits att medverka (fysisk närvaro eller via telefon/telebild) vid organisationssamråd. Frågan är om samspelet har utvecklats som tanken var. Inga av de utlandsmyndigheter som SADEV varit i kontakt med har varit involverade i de organisationsspecifika samråden.⁷³ Däremot har vissa utlandsmyndigheter varit involverade i bedömningsarbetet i någon form.⁷⁴

Handläggarna på UD och Regeringskansliet i övrigt har, enligt uppgift, inte tid att efterfråga synpunkter utan ser det som ett arbete för Sida att hämta in denna information. De enkäter som ändå skickats ut till utlandsmyndigheterna har besvarats med varierande grad av kvalitet. Utrymme finns således för ett utökat samspel med utlandsmyndigheterna.⁷⁵ Utlandsmyndigheterna menar att de har förhållandevis god vetskap om effektiviteten hos de MO man samarbetar med. Däremot är det svårare att bedöma en MO som man inte samarbetar med eftersom den täta kontakten saknas. För dessa kan man bara redovisa de synpunkter andra givareorganisationer har eller i övrigt referera till vad som mer eller mindre är att betrakta som hörsägen.

Utlandsmyndigheternas roll tenderar att reduceras till att efter anmodan från UD/Sida leverera information och underlag av olika slag. Några generella anvisningar av det slag som riktlinjer/handlingsplan efterlyser känner man inte till vid utlandsmyndigheterna. Å andra sidan upplever dessa att de förfrågningar som riktas är konkreta och hanterbara.

Några av informanterna ansåg emellertid att man inte fått den information man efterfrågat från utlandsmyndigheterna.

Iakttagelser

- Arbetet för förbättrat informationsutbyte inom utrikesförvaltningen behöver utvecklas vidare. Det handlar främst om utbildning och kompetensutveckling inom utlandsmyndigheterna rörande det multilaterala utvecklingssamarbetet och organisationerna – och kanske även om resurstillskott.

⁷³ Enligt uppgift från UD-MU har utlandsmyndigheter och representationer både inbjudits och deltagit i organisationssamråd för FAO, WFP, UNODC, Globala Fonden och UNAIDS.

⁷⁴ Enligt uppgift från Sida inhämtas dessutom i samverkan med organisationsansvariga vid UD uppgifter inför samråd, högnivåkonsultationer och styrelsemöten. Ibland görs detta i samband med fältresor.

⁷⁵ Se även SADEVs rapport 2008:6 "Strengthening the Results-Oriented in Sweden's Engagement in Multilateral Development Cooperation".

Rekommendation 6: Översyn av rekryteringsfrågor relaterat till multilateralt utvecklingssamarbete

Sverige ska ha en strategisk och tydlig politik vad gäller främjandet av rekrytering av svenskar till det multilaterala systemet. Politiken ska även innefatta ett system för erfarenhets- och kunskapsåterföring. P-SIR bör ges en nyckelroll i detta arbete.

Multistrategin pekade på behovet av styrning och påverkan och menade att ett svenskt pro-aktivt och strategiskt agerande krävs. Strategin påtalade betydelsen av arbete i tidiga skeden i beslutsprocessen för en organisation, informella kontakter, väl förberedda beslutsunderlag inför viktiga möten etc. Ett sätt att kunna påverka en organisation i högre grad är närvaron av svenskar i en organisation för att tidigt få information om viktiga frågor samtidigt som mer detaljerad information hur organisationen fungerar lättare kan ges. Härmed skapas, enligt Multistrategin, djupare kunskap och direkta erfarenheter som sedan kan användas på olika sätt. Strategin pekar dessutom på behovet av kompetenshöjning inom främst UD.

Nuläge

Enligt Multiprojektets arbetsplan var avsikten att plan för strategisk rekrytering skulle lanseras och genomföras 2008 under ledning av UD:s personalenhets sekretariat för internationell rekrytering (P-SIR). Detta har inte genomförts. P-SIR har varken getts den nyckelroll eller de resurser som Multistrategin åsyftade. I formatet för organisationsstrategier omnämns rekryteringsfrågor. Om den organisationsansvariga inte prioriterar frågan kan rekryteringsfrågorna emellertid helt utelämnas.

Analys

Den huvudsakliga anledningen till att en plan för strategisk planering saknas torde vara att P-SIR under längre tid varit kraftigt underbemannat. År 2007 fanns tre personer som arbetade heltid med uppgifter som idag ligger på en person. Sekretariatet ansvarar för alla internationella organisationer (dock ej EU, som har en egen stödorganisation inom Regeringskansliet) inom bistånd, handel och säkerhetspolitik.

Informanterna vid P-SIR underströk att rekryteringsfrågan inte befinner sig i ett totalt vakuum. I avvaktan på ny strategi gäller den gamla strategin från 2003. I början av 2009 fanns ett förslag på ny rekryteringsstrategi, men något beslut fattades inte. Enligt uppgift ska förslaget ses över och läggas med en annan ambitionsnivå; d.v.s. att man ska fokusera på ett antal prioriterade MO inom hela det utrikespolitiska fältet.

P-SIR bedömde Multistrategins skrivningar om utbildningspaket för chefer, utresande och nyanställda som orealistiska. P-SIRs roll och mandat är enligt informanterna enbart främjande och de har vare sig arbetsgivaransvar eller kontroll över alla de personer som på eget initiativ söker och får anställning vid en MO. P-SIR har många förslag på hur olika problem och utmaningar som rör rekryteringsfrågorna bör hanteras och fördelas mellan olika ansvariga enheter. Detta framgår inte minst av det förslag till rekryteringsstrategi⁷⁶ som SADEV tagit del av.

⁷⁶ UD, 2009c

SADEV får blandade intryck av huruvida huvudmän och fokalpunkter identifierat för Sverige viktiga befattningar inom de olika MO:na. De flesta verkar dock ha en uppfattning om huruvida det just nu finns svenskar på nyckelpositioner inom MO:na.

Många informanter påpekade att Sverige inte ska ställa krav på svensk bemanning, d.v.s. att inte "köpa sig tjänster". Hur, med vilken kraft och systematik man på andra sätt ska främja svensk bemanning rörde det delade meningarna om (stödja sökande svenskar - uppmärksamma respektive MO om att kompetenta svenskar finns etc.). Flera informanter påpekade att man inom Regeringskansliet och Sida dessutom är dåliga på att efter hemkomst dra nytta av de kunskaper och erfarenheter som återvändande svenskar tillägnat sig.

Problemet är att peka ut vem som ska utföra arbetet. P-SIR bekräftade den svenska linjen att inte ställa krav (som villkor för ökad/fortsatt finansiering) på svensk bemanning. Å andra sidan ansågs det rimligt att i överläggningar med för Sverige viktiga MO, framhålla att ett starkt finansiellt engagemang bör avspeglas i skäligen svensk närvaro. Sverige ska inte heller opåtalat acceptera andra länders aggressiva hållning om det leder till att svenska, för uppgiften kvalificerade sökande, missgynnas.

I juni 2010 fick generaldirektör Anders Nordström ett internt beredningsuppdrag "Nyttjandegörande av svensk kompetens i det multilaterala systemet med fokus på FN och utvecklingsbankerna och högre tjänster". Multistrategin och strategin för Rekrytering av svenskar till internationella organisationer (2003 beslutad, 2009 utkast) utgör utgångspunkter för arbetet. Arbetet syftar till att "*klarlägga motiv och utgångspunkter för att ytterligare nyttjandegöra senior svensk kompetens inom FN-systemet och utvecklingsbankerna*". Uppdraget innebär en nulägeskartläggning samt att ta fram förslag på åtgärder.

Iakttagelser

- Rekryteringsfrågorna har behandlats styvmoderligt. SADEV konstaterar att P-SIR under tre års tid varken har getts resurser eller den nyckelroll som Multistrategin åsyftade.
- Den ambitionssänkning som man flaggat för inom UD är knappast i samklang med Multistrategins mening. Om rekommendationen i Multistrategin med avseende på rekryteringsfrågor ska uppfyllas, måste ansvariga chefer och handläggare i linjeorganisationen övertygas att följa strategins intentioner.
- Formuleringarna avseende rekrytering i formatet för organisationsstrategier måste förtydligas.
- Erforderliga personalresurser inom UD måste avsättas för att utveckla, lansera, förankra och genomföra en rekryteringsstrategi under 2010.

Rekommendation 7: Insats för att förbättra rutiner och arbetsformer för alliansskapande arbete

I strategin läggs stor vikt vid alliansskapande arbete för att driva politik, påverka och åstadkomma förändringar, liksom för att genomföra verksamhet. Rutinerna och arbetsformerna för att skapa allianser bör ses över.

Multistrategin framhåller att det alltid ska vara en strävan att skapa allianser med andra likasinnade. Inom Sverige bör samarbetsmöjligheter med näringslivet, enskilda organisationer och olika myndigheter uppmärksammas och utvecklas.⁷⁷

Nuläge

Från Multiprojektets sida har man fokuserat på att utveckla kontakterna med och arbetet i MOPAN⁷⁸ - ett nätverk bestående av 16 givarnationer som utvärderar MOs interna effektivitet. I övrigt har inte någon djupare beskrivning utarbetats av vad som avses med alliansskapande arbete eller hur det alliansskapande arbetet ska bedrivas.

Analys

Informanterna bejakade vikten av allianser. De flesta relaterade frågan till redan existerande former för samråd och informationsutbyte. Många nöjde sig med detta, kanske av resursskäl. Beroende på vilken typ av organisation man relaterat till, såg vissa informanter behov av mer systematiskt alliansskapande arbete i förhållande till andra (likasinnade) givarländer, mellan EU-länder, olika konstellationer verksamma omkring MOs huvudkvarter, delar av det svenska civila samhället och/eller mottagarlandsrepresentanter i MOs ledning. Dock har SADEV inte kunnat finna något exempel på att rutinerna och arbetsformerna för att skapa allianser har setts över.

SADEVs bedömning är att frågan om alliansbygge måste relateras till, och konkretiseras utifrån specifikt syfte och kontext. När frågan ställs till informanterna inom olika delar av utrikesförvaltningen har dessa insikt om och rutiner för att liera sig och föra dialog med andra aktörer inom myndighetssfären, berörda MO, andra givare och mottagare. Däremot brister det i kontakterna med framförallt det svenska näringslivet; här saknas tradition, rutiner, utarbetade kanaler – och förmodligen också ett visst mått av bristande kunskap om näringslivet som resursbas för svenskt multilateralt utvecklingssamarbete. På motsvarande sätt behandlas i vissa fall även enskilda frivilligorganisationer.

Iakttagelser

- Det finns anledning att vara kreativ och systematisk i det alliansbyggande arbetet. Ansvariga handläggare bör uppmanas att analysera sina nätverk och i dessa även inkludera det civila samhällets organisationer. Väl genomfört kan detta ligga till grund för en mer inkluderande syn på formella och informella samråd, allianser, kunskapsutbyten och påverkansarbete och relateras till organisationsstrategier.

⁷⁷ Regeringen 2007a, sid 28

⁷⁸ MOPAN: The Multilateral Organisations Performance Assessment Network

4 Slutsatser och reflektioner

Enligt Multistrategin ska kanalisering av svenska medel genom det multilaterala systemet präglas av klara strategiska överväganden för att effektivt nå svenska utvecklingsmål. Det övergripande syftet ska vara ”...att få så effektivt genomslag som möjligt för utvecklingspolitiska mål och att samtidigt stödja andra utrikespolitiska målsättningar.”⁷⁹

SADEV fick i uppdrag att genomföra en utvärdering av Multistrategin med syfte att:

- bedöma huruvida Multistrategin har lett till eller kan förväntas leda till ökad kvalitetssäkring och effektivitetshöjning
- bedöma genomförandet av sju rekommendationer i Multistrategin
- belysa eventuella behov av revidering av Multistrategin (stryka, modifiera enskilda rekommendationer och/eller komplettera med andra)
- belysa genomslag hos berörda aktörer och eventuella hinder för ökad effektivitet
- belysa huruvida de nya verktygen och organiseringen optimerar organisationens funktionalitet
- peka på områden eller rutiner som kan förbättras

SADEV bedömer det arbete som påbörjats i Multistrategins anda som positivt. Viktiga steg har tagits framförallt i arbetet med mallar och format för bedömningar, organisationsspecifika strategier och genomförande av organisationsbedömningar. Struktur har skapats som för framtiden bör bidra till utvecklandet av det ”institutionella minnet”. Ett stort arbete har även lagts på ansvarsfördelningsfrågorna. Däremot har andra rekommendationer och frågeställningar (organisationsstrategier, redovisning, rekrytering, allianser) inte fått den prioritet som varit önskvärd för att genomföra Multistrategin i sin helhet.

I detta kapitel kommenterar SADEV frågor som rör kvalitetssäkring, effektivitetshöjning och implementeringsgraden för att sedan ta upp vissa frågor som kan ha utgjort hinder eller åtminstone försvärat genomförandet av Multistrategin.

4.1 Kvalitetssäkring

Med kvalitetssäkring avses enligt regeringens uppdrag till SADEV bl.a.:

”- att beslut om svenska bidrag (inkl. avgifter) till multilaterala organisationer grundas på en samlad bedömning av organisationernas förmåga att effektivt bidra till svenska mål för utveckling och humanitärt bistånd,

- ett mer strategiskt och fokuserat arbetssätt i förhållande till de multilaterala organisationerna, med tydligare inslag av resultatorientering och uppföljning, och där fokus på verksamheten är uppnåendet av svenska utvecklingsmål, respektive uppnåendet av svenska mål för humanitärt bistånd.”

⁷⁹ Regeringen, 2007a, sid 8

SADEVs utvärdering pekar på brister med avseende på balans och viktning i de bedömningar som görs för MO. Formerna för att bedöma MOs externa effektivitet är underutvecklade vilket gör det svårt för ansvariga inom Regeringskansliet, Sida och ytterst även den politiska ledningen att värdera huruvida MO bidrar till de svenska utvecklingsmålen. Kvaliteten på de 23 bedömningar som gjorts är inte hög och bedömningarna ifrågasätts också öppet av flera informanter. Bedömningarna har inte den tyngd att de är tillräckliga underlag för bidragsbeslut och inte i något fall mynnar de ut i förslag på hur stort stöd som bör ges. SADEV konstaterar dessutom att ett stort antal MO (60) saknar en bedömning vilket får betecknas som en brist. SADEV förutsätter att de bidragsbeslut som ändå fattas bygger på någon form av "samlad bedömning" där tjänstemännens bedömningspromemorior utgör en del. Av dokumentationen inför beslut om bidrag kan inte utläsas huruvida samlad bedömning gjorts, inklusive information från fältet.

SADEVs utvärdering konstaterar också att man hittills tagit fram organisationsstrategi för endast en MO. Enligt uppgift kommer strategier för ytterligare elva MO att tas fram under 2010. Strategierna ska fastställa vad som ska prioriteras för att möjliggöra ett fokuserat arbetssätt. Dessa bygger emellertid på organisationsbedömningar som inte är av särskilt god kvalitet. Med detta sagt menar SADEV inte att ansvariga inom Regeringskansliet arbetar ofokuserat och planlöst. Ambitionerna hos berörda tjänstemän är höga – men man har inte hunnit/orkat samla sig för att samla in information, analysera och dokumentera. Det löpande arbetet visavis olika MO tillsammans med den första bedömningsomgången har dock inneburit att det institutionella minnet börjat få både struktur och innehåll.

Det institutionella minnet baserat på dokumenterade analyser och bedömningar är särskilt betydelsefullt mot bakgrund av en förhållandevis hög omsättning av personal inom Regeringskansliet. Multistrategin föreslog samordning av aktörer i det svenska systemet vilket har utmynnat i de s.k. organisationssamråden. Samrådsförfarande fanns även före Multistrategin, men den tydliga begäran enligt strategin har lett till att samråden under ordnade former sannolikt kommer få stor betydelse för ett mera strategiskt och fokuserat arbetssätt och bör säkerställa en samstämmighet i det svenska agerandet i olika multilaterala organisationer. Organisationssamråden har dock ännu inte fått den stadga som kan behövas med flera intressenter involverade. Det bristfälliga deltagandet från fältet är anmärkningsvärt.

Ett icke öronmärkt bidrag till en organisations eller ett lands budget är mycket svårt att attribuera. Problemet uppmärksammades även i OECD/DACs granskning 2009 (se avsnitt 2.1 ovan). Det är i praktiken omöjligt att komma i närheten av direkt resultatredovisning.⁸⁰

Sammanfattningsvis är kvaliteten i gjorda bedömningar inte fullgod och ett stort antal MO har ännu inte bedömts. Det saknas även organisationsstrategier för flertalet MO och resultatredovisningen försvåras av att bedömningar av MONas externa effektivitet

⁸⁰ Flera av våra informanter menar att det så kallade attributionsproblemet är ett erkänt problem inom hela den internationella biståndarkitekturen; något som även den svenska politiska ledningen bejakar. Av det skälet undviker man i sina redovisningar att tala om resultat av svenska insatser. Istället formuleras detta i termer av att Sverige (med sin insats) har bidragit till ett resultat i mottagarland (som bara eventuellt kan redovisas beroende på redovisande organisations/lands inre/yttra effektivitet).

är bristfällig. Attributionsproblemet försvårar kvalitetssäkringen eftersom fullgod redovisning av resultat i termer av yttre effektivitet saknas.

Sverige har dock engagerat sig i MOPAN för att kunna utvärdera om MONas inre effektivitet är hög så att resultatstyrningen stärks. Någon riktig kvalitetssäkring av gjorda resultat, d.v.s. i fältverksamheten, finns ännu inte. De enskilda MONas resultatredovisning får accepteras och ligga till grund för svensk resultatredovisning

SADEV menar att en kvalitetssäkringsprocess inletts men att kvalitetssäkring inte ännu uppnåtts. Både de intentioner som Multistrategin ger uttryck för och det arbete som påbörjats av Multiprojektet kan förväntas leda till en kvalitetssäkring. Att kvalitetssäkra komplexa processer i en komplex organisation är emellertid något som utvecklas över tid. SADEVs bedömning är att de initiativ som tagits inte ännu fått fullt genomslag. Arbetet måste fullföljas utifrån de förutsättningar som Multistrategin ger så att ett resultatorienterat synsätt och nya rutiner etableras inom Regeringskansliet och övriga delar av utrikesförvaltningen.

4.2 Effektivitetshöjning

Effektivitetshöjning anges i regeringens uppdrag till SADEV vara bl.a. att:

"- svenskt agerande gentemot enskilda multilaterala organisationer fokuserar på ett fåtal av Sverige prioriterade områden där marginalnyttan av insatser bedöms vara särskilt stor,

- dubbelarbete bland svenska aktörer undviks och synergier istället skapas."

Härutöver antar SADEV att regeringen efterfrågar om den svenska inriktningen gentemot enskilda MO drivits med framgång. Enligt Multistrategin bör den inriktning/ansats Sverige ska ha i samarbete med enskilda MO klargöras i de organisationsspecifika strategierna. Eftersom endast en sådan strategi framtagits är det alltför tidigt att avgöra om "effektiviteten" i denna mening har höjts. I nästa steg skulle en detaljgranskning av om Sverige faktiskt påverkat MOs inriktning och organisation vara av intresse, samt slutligen huruvida man på mottagarlandsnivå genomfört insatser och nått konkreta resultat inom de prioriterade tematiska områdena och i fattigdomsbekämpningen. Det har dock varit bortom möjligheterna för SADEV att inom ramen för detta arbete utvärdera effektivitet och resultat på dessa nivåer i processen. I genomgången av underlag för finansieringsbeslut och instruktioner fann SADEV det svårt att entydigt kunna dra slutsatser om fokusering. Det förefaller dock som om Sverige ökat betoningen på vikten av resultat och transparens.

Genom den översyn av arbetsfördelningen mellan UD och Sida som skett har de största problemen som angavs av Multistrategin åtgärdats, åtminstone på pappret. Riktlinjer och handlingsplaner för ansvarsfördelningen säkerställer i stort att dubbelarbete inte uppstår. De nu instiftade organisationssamråden kommer sannolikt att åtgärda andra områden där dubbelarbete kan uppstå. SADEV bedömer därför att Multistrategin bidragit till att lösa frågan om dubbelarbete. Frågor kring ansvarsfördelning och dubbelarbete inom och mellan Regeringskansliet, Sida och utlandsmyndigheter bör emellertid vidareutvecklas.

SADEV vill dock påpeka att regeringen utifrån en bredare utvecklingssamarbetsagenda än den som representeras av Multistrategin och dess implementering, såväl tidigare som under innevarande år vidtagit åtgärder som påverkar utrikesförvaltningen. Att utvärdera dessa åtgärder ingår inte i uppdraget till SADEV, men åtgärderna kommer sannolikt att påverka både ansvarsfördelning och hur frågor kring dubbelarbete inom Regeringskansliet, Sida och utrikesförvaltningen löses framöver.

SADEV menar att frågan om effektivitetshöjning är mycket komplex och att det i dagsläget inte är fullt möjligt att bedöma en eventuellt höjd effektivitet, särskilt då Multistrategins intentioner inte ännu genomförts fullt ut.

4.3 Implementeringsgraden

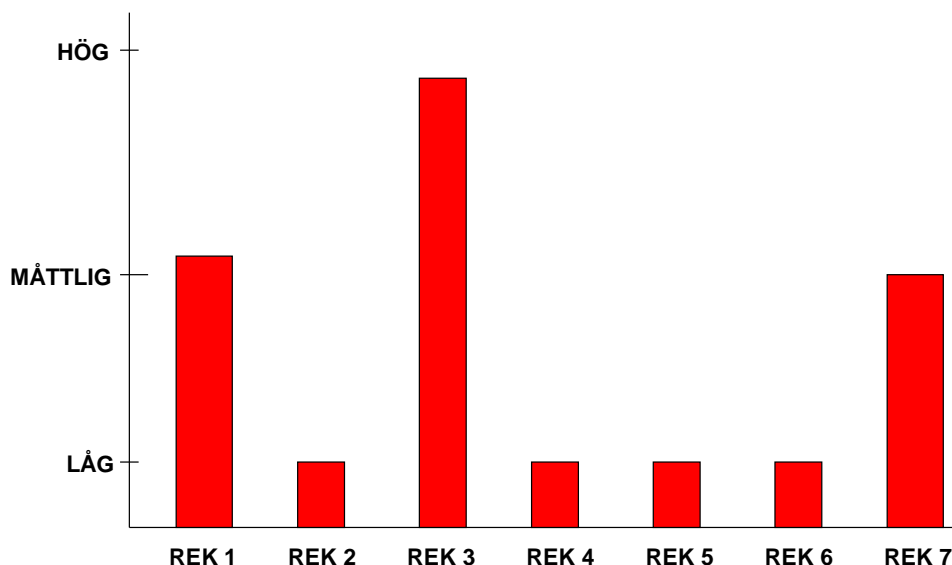
Implementeringsgraden ska naturligtvis bedömas mot den tid som förflutit och de förutsättningar som givits. Drygt tre år har förflutit sedan Multistrategin fastställdes.

SADEV menar dock att implementeringsgraden av Multistrategin och dess rekommendationer inte är särskilt hög. Den främsta orsaken är resursbrist inom såväl Regeringskansliet som Sida. En annan orsak är att implementeringsarbetet kom igång först drygt ett år efter Multistrategins fastställande. Initialt förefaller UD/RK ha missbedömt både vilka resurser och vilka organisatoriska förutsättningar som erfordrades. Det hade varit naturligt att den höjda ambitionen hade motsvarats av en erforderlig resursförstärkning för att säkerställa syftet med strategin.

Multiprojektet, som inte direkt har påverkats av löpande arbete, har dock genomfört ett ambitiöst arbete. Däremot har övrig linjepersonal, som förutsatts medverka i implementeringen, påpekat bristen på resurser för att kunna genomföra Multistrategin i sin helhet. RK borde, om syftet med Multistrategin var viktigt, därför ha åtgärdat resursproblematiken över tiden så att förutsättningar funnits för full implementering – i grunden en ledningsfråga.

Nedanstående figur beskriver översiktligt och tentativt hur SADEV bedömt implementeringsgraden efter drygt tre år för Multistrategins sju rekommendationer. Skalan bygger inte på mätbara kriterier utan baseras på analyskapitlets kvalitativa bedömningar som också kortfattat redovisas nedan. I sammanhanget bör även observeras att Multistrategin saknar slutdatum.

Figur 2 Bedömning av implementeringsgraden



Den första rekommendationen, "Bedömningar", har genomförts i måttlig grad. Bedömningsmallar har tagits fram i nära samverkan med stora delar av linjeorganisationen och idag finns svenska bedömningar av 23 MO. Bedömningar för de återstående elva betydelsefulla MO:n saknas. Därutöver saknas bedömningar för ytterligare 49 MO som Sverige lämnade bidrag till under 2008. SADEV har granskat bedömningarna och även pekat på vissa detaljer som bör vidareutvecklas (se sidorna 10-13 och rekommendationerna i kapitel 5).

Den andra rekommendationen, "Organisationsspecifika strategier", har i juni 2010 låg implementeringsgrad. Mycket arbete med hög ambition har lagts på att ta fram manual och format för framtagande av organisationsspecifika strategier, men för närvarande har endast en strategi tagits fram. Därför anser SADEV att implementeringsgraden är låg. Enligt uppgift från Multiprojektet kommer strategier för de återstående elva viktiga⁸¹ MO att vara klara hösten 2010. SADEV menar dock att strategier bör tas fram för alla de 23 MO som UD bedömt att Sverige bedriver ett betydande samarbete med. UD bedömer dem dessutom som relevanta för Sverige. Frågan bör vidare ställas om inte strategier borde tas fram även för ett flertal av de resterande 49 MO som får finansiellt stöd. Många av dem erhöll mer än 100 MSEK i stöd under 2008 (se bilaga 3). Alternativt kan en plan tas fram för avveckling av stödet till dessa. SADEV har även pekat på delar som kan förbättras i strategiutvecklingen (se sidorna 14-16 och SADEVs rekommendationer nedan).

För den tredje rekommendationen, "Översyn av arbetsfördelningen", bedömer SADEV implementeringsgraden som hög. Utifrån riktlinjer och handlingsplan har Multiprojektet i samverkan med berörda etablerat en ordning som huvudsakligen accepteras av alla. Även här har SADEV pekat på delar som kan förbättras (se 17-19 och SADEVs rekommendationer nedan).

⁸¹ Dessa MO hör till gruppen "de tolv viktigaste" enligt UD:s bedömning

Den fjärde rekommendationen, "Statistik och redovisning", har implementerats i låg grad. Trots det mycket tydliga önskemålet från Utrikesutskottet och anvisningarna i Multistrategin har denna uppgift inte lösts. SADEV har noterat detta och även pekat på delar som i detta sammanhang bör ses över (se 20-21 och SADEVs rekommendationer nedan).

Även för den femte rekommendationen, "Informationsutbyte", bedömer SADEV implementeringsgraden som låg. Utlandsmyndigheterna – som av Multistrategin bedöms vara de aktörer inom utrikesförvaltningen som har bäst förutsättningar att fånga upp fälterfarenheter och bedöma olika MOs externa effektivitet – har inte fått den tyngd i informationsutbytet som Multistrategin syftar till (se 22-23 och SADEVs rekommendationer nedan).

För den sjätte rekommendationen, "Rekrytering", är implementeringsgraden också låg. Detta beror på minskade resurser på P-SIR. Det förefaller också finnas ett motstånd både bland chefer och handläggare att genomföra Multistrategins intentioner (se 24-25 och SADEVs rekommendationer nedan). Dock har UD sommaren 2010 lämnat ett internt beredningsuppdrag för att hantera frågan.

Implementeringsgraden för den sjunde rekommendationen, "Allianser", bedömer SADEV som måttlig. Från Multiprojektets sida har mycket arbete lagts på att arbeta med olika samverkansorgan för givarländer såsom MOPAN och OECD/DAC. Ansvariga handläggare hänvisar till redan etablerade nätverk men har ännu inte sett behovet av eller haft tid för att se över rutiner och arbetsformer för allianser. Olika delar av det civila samhällets organisationer (näringsliv och frivilligorganisationer) har inte deltagit och frågan har inte bearbetats systematiskt. (se 26 och SADEVs rekommendationer nedan).

Multistrategins syfte var att åstadkomma en kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet. Med tanke på den låga implementeringsgraden är det dock tveksamt om syftet uppnåtts även om en ökad kunskap om de olika MO:na har erhållits (se 4.1 och 4.2 ovan).

Mot denna bakgrund menar SADEV att implementeringsarbetet måste fortsätta och fördjupas för att säkerställa Multistrategins genomförande så att dess syfte tillgodoses. SADEVs menar att elementen i regeringens Multistrategi ska genomföras.

I uppdraget låg även att bedöma om det i Multistrategin som sådan eller på mer övergripande nivå fanns faktorer som kan försvåra implementeringen. I den följande diskussionen tar vi upp tre sådana: kraven på resultat kopplat till den otydliga målstrukturen, resursbristen och den försiktiga inställningen.

4.4 Krav på resultat

I april 2007 antog Regeringen Multistrategin. Bistandsministern menade i förordet till strategin att "*Regeringen förändrar det svenska biståndet för att vara säkra på att det ger resultat*". Bistandsministern pekade på att Sverige har ett ansvar mot såväl människorna i utvecklingsländerna som mot de svenska skattebetalarna att säkerställa att biståndet gör mest möjliga nytta. Ett ytterligare argument som pekar på en resultatfokusering är att "*Svenskt stöd ska gå till de organisationer som är mest relevanta för våra utvecklingsmål och som mest effektivt bidrar i det internationella utvecklingssamarbetet*". Det

är resultat som räknas. Detta budskap är tydligt och understryks ytterligare i Öppna Biståndets krav på transparens och spårbarhet. Frågan är dock om Multistrategin är lika tydlig?

I sammanfattningen till Multistrategin anges att kanaliseringen av svenska medel genom MO bör präglas av klara strategiska överväganden för att effektivt nå svenska utvecklingsmål. Relevans och effektivitet föreläs bli huvudkriterier vid bedömning av bidragsbeslut till alla multilaterala kanaler. Relevansen är kopplad till hur svenska mål tillgodoses medan effektiviteten är kopplad till hur organisationen bidrar till uppställda relevanta mål och om den är organiserad så att den kan förväntas kunna redovisa resultat. Multistrategin utarbetades som ett första steg mot ett mer resultatriktat svenskt arbete och engagemang i det multilaterala utvecklingssamarbetet och fokuserar därför på att uppnå resultat.

Enligt Multistrategin ska bedömningen av MO fokusera på utvecklingsresultat på landnivå och huvudsakligen baseras på organisationens egen rapportering. Samtidigt noteras att utvärderingar som produceras av de multilaterala organisationerna är av mycket varierande kvalitet.

Resultaten av svenskt basbudgetstöd till en MO går idag inte att redovisa. OECD/DAC konstaterar: *"...a shift towards self-reporting by multilaterals would be a way to apply Paris Declaration principles of 'ownership' and 'alignment' to the funding of these organisations. Until such reporting is deemed adequate, however, collective assessments intended to lead to full harmonization of monitoring instruments for multilaterals are at least an improvement over a proliferation of single-donor assessment efforts".*⁸²

Basbudgetstöd innebär mer besvärlig redovisning av hur svenska medel använts i jämförelse med redovisning av öronmärkta medel. Hur basbudgetstöd ska förenas med krav på spårbarhet och resultatredovisning är oklart och former för dylik redovisning behöver utvecklas.

MOPAN är ett exempel på hur givare arbetar för att gemensamt erhålla kunskap om MOs interna effektivitet. Inom OECD/DACs Utvärderingsnätverk pågår arbete bl.a. för utveckling av gemensamma utvärderingar av MOs externa effektivitet. SADEV deltar i arbetet och kan konstatera att området utvärdering av MO innehåller betydande utvecklingsmöjligheter. Rekommendationerna från SADEVs utvärdering "Stärkt resultatorientering i Sveriges multilateral utvecklingssamarbete"⁸³, är fortfarande aktuella. Skäl finns att arbeta för utökat ansvarsutkrävande avseende utvärderingar även på landnivå, utvärderingskapacitet på landkontor och kapacitetsutveckling inom utvärdering i mottagarländer. Bättre kommunikation av resultat av MOs verksamhet har också uppmärksammats.

4.5 Resursbrist

Något annat som varit tydligt under granskningen är upplevelsen av brist på tillräckliga resurser. I intervjuer och enkäter har tjänstemän på olika nivåer påpekat att tillräcklig tid inte funnits för genomförandet av alla aktiviteter och därigenom implementeringen av multistrategin i sin helhet. Arbetet med implementeringsarbetet

⁸² OECD/DAC, 2010b, sid 14

⁸³ SADEV Report 2008:6

har även försvärats av den omvärldskänsliga ”ryckigheten” i det löpande arbetet. Ett exempel är arbetet under ordförandeskapet inom EU under 2009. Detta skapade problem i linjeorganisationen, trots att Multiprojektet förutsåg detta i sin riskbedömning 2007⁸⁴ (se sidan 8). När beslut fattas om en ny inriktning, som Multistrategin får betecknas vara, är det rimligt att erforderliga resurser säkerställs för genomförandet. Däremot fick huvudansvariga handläggare inom Regeringskansliet och Sida inte resurser att möta den högre ambitionen som Multistrategin innebar.

Kommunikationen av och informationen om behovet av resurser borde tydliggjorts tidigt så att ledningen kunde fatta beslut för att åtgärda resursproblematiken. Problemen har inte lösts tillfredsställande. De alternativ som finns för att säkerställa en full implementering av Multistrategin så att kvaliteten och effektiviteten ökar är att ledningen beslutar om antingen nya resurser, omfördelning av resurser, en koncentration på färre MOer som Sverige samarbetar med, eller en sänkning av ambitionen. En blandning mellan alternativen är också möjlig, liksom val av andra arbetsformer. Resursproblematiken bör åtgärdas snarast.

4.6 Försiktig inställning

Multistrategin uttrycker tydligt vikten av strategisk styrning och påverkan. I anslutning till resonemang om behovet av direkta och delvis informella kontakter konstaterar Multistrategin att: *”Detta traditionella agerande är överdrivet försiktigt och försvagar Sveriges möjligheter att få gehör för viktiga prioriteringar”*⁸⁵. Det finns dock många tjänstemän som menar att man inte vill eller bör ställa krav från Sveriges sida. Särskilt tydligt gäller detta rekommendationen för rekrytering av svenskar. Sverige har dock önskemål om hur de olika MO skall fungera. De ska vara relevanta, transparenta, ha en effektiv administration, införa *”results based management”* etc. (intern effektivitet) samt ha en god effektivitet i fält. Inriktningen är att påverka dessa organ i sådan riktning så att dessa önskemål blir tillgodosedda.

I samband med utvärderingen har framgått att frågeställningar av betydelse för relevans och effektivitet snarare ska betraktas som underlag för påverkan av respektive organ - inte krav. Samtidigt vill informanterna tillgodose de svenska prioriteringarna såväl vad gäller relevans som effektivitet. Samma förhållningssätt gäller rekommendationen om rekrytering, man vill inte ställa några krav men kan tänka sig att lobba för svensk personal, om sådan person med kvalifikationer finns tillgänglig. Sverige bör inte, enligt informanternas uppfattning, vara alltför kravställande.

Således är den allmänna uppfattningen bland informanterna att relevans, transparens och dylikt inte utgör krav utan endast är att betrakta som underlag för den dialog som Sverige har med respektive organ. Andra länder – exempelvis Norge - har enligt uppgift varit mera kravställande och dessa utgör enligt många tjänstemän *”dåliga exempel”* på hur påverkan bör ske - även om dessa länder haft ett bättre genomslag.

SADEV menar att denna försiktighet kan utgöra hinder för att strategiskt påverka en organisation i en, av Sverige önskad, positiv riktning. Klarläggande och tydlighet om de krav eller önskemål som Sverige har på en MO torde förenkla det multilaterala

⁸⁴ UD, 2007b

⁸⁵ Regeringen 2007, sid 24

samarbetet i en positiv riktning. Detta understöds också av den genomförandeplan⁸⁶ för Öppna Biståndet som UD fastställde i april 2010. Enligt denna ska en checklista för kravställande tas fram avseende såväl utvecklingspolitiska prioriteringar som transparenskrav.⁸⁷

Med beaktande av dessa försvarande omständigheter blir SADEVs rekommendationer en kombination av övergripande och mera detaljerade förslag.

⁸⁶ UD, 2010c

⁸⁷ UD, 2010b, sidan 10

5 Rekommendationer

5.1 Fortsätt implementeringsarbetet så att Multistrategins element genomförs i sin helhet

Rekommendation

Arbetet med implementeringen av Multistrategin bör fortsätta för att säkerställa önskvärd kvalitetssäkring och effektivitetshöjning. Arbetet bör ges tillräckliga resurser och adekvata arbetsformer så att samtliga rekommendationer kan uppfyllas.

Rekommendationerna i Multistrategin är relevanta för såväl ökad kvalitet som effektivitet och anledning finns att fortsätta implementeringsarbetet. Det kräver dock prioritering och adekvata resurser och arbetsformer.

Regeringen gav Multiprojektet ansvaret för samordning, kommunikation och metodutveckling samt att ta fram verktyg och modeller för implementeringsarbetet av Multistrategin. Bedömningsmallar togs fram som grund för bedömningar av MO som genomfördes under 2008. Därefter har mallen delvis förändrats och ska ligga till grund för bedömningar från och med 2010. En mall (format) för organisationsstrategi har också tagits fram.

Multiprojektet har informerat om innehållet i Multistrategin när tillfälle har getts och erbjudit vissa utbildningar. Ambitionen har varit hög och Multiprojektets arbete är uppskattat. Däremot har inte alla ansvariga handläggare haft adekvata resurser för faktainsamling och analyser som grund för bedömningen av "sin" organisation. Implementeringsarbetet har varit en del i det löpande arbetet och s.k. "snabba puckar" och uppgifter i samband med ordförandeskapet i EUs Råd har påverkat möjligheten att kunna fokusera på genomförandet av bedömningar och strategier. För närvarande finns bedömningar för 23 av de 34 betydelsefulla MO:na, samt endast en organisationsstrategi framtagen (UNDP). Även de övriga 49 MO som Sverige har gett finansiellt stöd till under 2008 saknar bedömningar.

Handläggarna inom både Regeringskansliet och Sida har menat, att resurser har saknats för att genomföra implementeringsarbetet med strategier och bedömningar. Detta har tagit alltför lång tid och kraft ifrån annat löpande arbete. Sannolikt kommer detta arbete underlättas i fortsättningen när processen genomförts en första gång.

Eftersom Multistrategin lägger stor vikt vid strategisk styrning och påverkan av MO:na är det betydelsefullt att få tid över för en ökad samverkan med dessa organ. Sådant arbete innefattar en stor och bred faktainsamling som bas för kunskap om organisationen, förberedelser inför styrelsearbete i samråd med andra aktörer, förbättrade beslutsunderlag etc. Arbetet har ännu inte kunnat genomföras fullt ut och helt adekvata rutiner har inte etablerats. Den höjda ambitionen har inte motsvarats av att erforderliga resurser ställts till förfogande för att kunna genomföra alla aktiviteter

som Multistrategin förespråkar. I det fortsatta arbetet är det viktigt att arbetsformer utvecklas och fastställs som ger "linjen" de tidsmässiga förutsättningarna att utöva ett större ansvarstagande för sina respektive MO.

Multiprojektet har tagit fram riktlinjer och handlingsplaner för fördelning av ansvar mellan UD och Sida. I båda dokumenten beskrevs vikten att organisationsspecifika samråd för att säkerställa en samordning och en samsyn. Såväl multisamråd och organisationsspecifika samråd har kommit igång i enlighet med vad som skrivits i riktlinjerna och handlingsplanen för fördelning av ansvar mellan UD och Sida.

Däremot förefaller inte samspelet med utlandsmyndigheterna/sektionskontoren blivit förbättrat i någon nämnvärd omfattning. Det är anmärkningsvärt då Multistrategin poängterar att utlandsmyndigheterna och Sidans sektionskontors ska spela en aktiv roll och kontakten med andra aktörer i det svenska samhället borde främjas. Kontakten med utlandsmyndigheterna och andra intressenter bör förbättras för att kunna inhämta viktig erfarenhet från fältet.

Problemet med redovisning och statistik har ännu inte getts en slutlig lösning. Enligt uppgift måste problemet lösas genom upphandling av ett nytt system. Idag tar det orimligt lång tid att erhålla uppgifter från det ekonomiska systemet, vilket även SADEV erfarit (se Rekommendation 5.8 nedan).

Översynen av rekryteringsfrågor har hanterats styvmoderligt. Multistrategin pekar på behovet av personal med multilateral erfarenhet samt fördjupad kunskap om de multilaterala systemen. Ingen strategisk ansats för att försöka få in svensk personal i MO har skapats, vilket tyder på att denna fråga inte har bedömts tillräckligt angelägen. UD har dock sommaren 2010 lämnat ett internt beredningsuppdrag för att hantera frågan.

Samma sak kan sägas avseende allianser; vägledningen för handläggarna i samband med organisationsstrategier har varit minimal. Handläggarna hänvisade i intervjuer och enkäter till redan etablerade nätverk men var inte motståndare till andra allianser. Rutiner och arbetsformer för att skapa allianser har inte setts över. Multistrategin pekar även på behovet av ett större engagemang från det civila svenska samhället men sådana kopplingar förefaller inte ha inkluderats i den praktiska implementeringen av Multistrategin.

Ett alternativ inom befintliga ramar är att minska arbetsbördan genom fokusering på ett färre antal MO. På så sätt kan kunskapen om och samarbetet med de kvarvarande MO:na ökas så att högre kvalitet och i förlängningen även effektivitet uppnås genom en genomtänkt påverkan och styrning. Ytterligare alternativ kan vara att omfördela arbetet eller minska ambitionen. Dyliga överväganden kräver dock bredare jämförelser med även andra delar av utvecklingssamarbetet. En mer aktiv prioritering av arbetsuppgifter och tidsramar kunde uppnås om projektsarbetsformen tillämpades i angelägna fall. Då kunde berörda ges möjlighet att under begränsad tid kraftsamla för att uppnå ett angeläget resultat, t.ex. en organisationsstrategi.

5.2 Integrera arbetet med bedömning och organisationsstrategier

Rekommendation

Överväg att förenkla arbetsprocesserna genom att integrera arbetet med bedömning och framtagande av strategi för MO:na.

SADEV har av flera informanter erfarit att det är svårt att få vägledning för planering och genomförande på operativ nivå. Att inom ett specifikt tema, land eller i förhållande till specifik MO fastställa den svenska positionen, kräver ofta åtskilliga kontakter och konsultationer inom utrikesförvaltningen. Det har även framkommit att man på ambassaderna inte alltid har den svenska positionen klar för sig, vilket tyder på att det råder en viss oklarhet om vad Sverige ska satsa på; målsättningarna uppfattas som otydliga.

Formulering av strategi för MO är även ett tillfälle att identifiera och besluta om prioriteringar och mål i förhållande till berörd MO. Skäl finns att i det sammanhanget förtydliga målen så att de på en mera praktisk nivå kan användas för att skapa en inriktning och en strategi för det framtida samarbetet med MO. Det förutsätter deltagare som representerar flera kompetenser. Arbetet bör därför bedrivas med säkerställande av stöd med åtminstone multi- och styrperspektiv, vid behov med extern expertis.

Handläggare upplever det som svårt att förhålla sig till ett stort antal mål, policy- och strategidokument. De utgör inte särskilt god vägledning för en mindre erfaren handläggare i arbetet. Multistrategin anger att kanalisering av svenska medel genom olika MO bör präglas av klara strategiska överväganden för att effektivt nå svenska utvecklingsmål. Om det då inte står klart vilka dessa är, och hur de bör relateras till MO försvåras konsekvent och situationsanpassat handlande.

Strategierna bör kunna utgöra ett användbart verktyg i det löpande arbetet. Det faktum att endast en organisationsstrategi tagits fram tyder på att organisationsstrategierna inte har bedömts som särskilt angelägna. Utformningen av och mervärdet av bedömningar och strategier behöver därför nogtänkt prövas för att säkerställa att de utgör reella hjälpmedel i arbetet.

Ovanstående indikerar anledning att effektivisera processen för beredning av bedömningar/strategier. Tillfället att ta fram bedömning/strategi kan med fördel utnyttjas även för kompetenshöjning. Dyligt arbete kan utföras med deltagande av personer med (tidigare) erfarenhet från berörd eller liknande MO, så att arbetet även bidrar till det institutionella lärandet i en organisation som speglas av inbyggd hög personalomsättning.

Viktigt är också att utveckla kompetensen på bredden så att olika huvudmän får en grund för samlade bedömningar utifrån en gemensam referensram. Således behöver utarbetandet av bedömning/strategi kompletteras med djuplodande utbildningsinsats för berörda.

Nu föreliggande manual för framtagande av organisationsspecifika strategier behöver omarbetas. Bland annat finns överlappningar på generisk nivå. Den ger också uttryck för tveksam nedprioritering vad gäller rekryterings- och upphandlingsfrågor.

Synergier mellan arbetet med strategier och analyser av nätverk bör också uppmärksammas. Väl genomfört kan strategiarbetet ligga till grund för en mer inkluderande syn på formella och informella samråd, alliansbyggande, kunskapsutbyten och påverkansarbete.

5.3 Överväg att låta bedömningen påverka finansieringen och prioriteringen

Rekommendation

Skapa en "modell" med kriterier för att föreslå en bidragsnivå för de multilaterala organisationerna och ge därigenom bedömningen möjlighet att påverka beslut om finansieringen.

Multistrategin ska ge operativ vägledning för att definiera och utveckla prioriteringskriterier, finansieringsprinciper och metoder för strategisk styrning av det multilaterala samarbetet. Multistrategin ger dessutom riktlinjer för utformandet av en första bedömningsmall av MO som ska vara vägledande inför resurstilldelningen till dessa under budgetprocessen. Bedömning ska vara *vägledande* instrument för varje finansieringsbeslut, fram för allt i samband med den årliga budgetprocessen eller inför principiellt viktiga finansieringsbeslut som påfyllnader. De kriterier som ska vara styrande för bedömningen är relevans och effektivitet. Bedömningarna förefaller dock inte ha fått så stort inflytande på finansieringsbesluten.

I bedömningsmallen för bedömningsarbetet 2010 anges tre centrala syften:

- Vara vägledande för bidragsbeslut i budgetprocessen
- Utgöra en central grund för utarbetandet av organisationsstrategier
- Bidra till regeringens redovisning av utvecklingssamarbetet till riksdagen

Bedömningsmallen anger dock att bedömningen inte automatiskt ska kopplas till en svensk bidragsnivå. Detta, menar man, är alltid ett politiskt beslut. Däremot finns ingen vägledning om hur man ska framarbeta ett förslag om bidragets storlek för senare beslut. I vägledningen för strategiformatet finns ett avsnitt om finansiering där man i strategin *kan* ange hur stort basbudgetstödet ska vara. Någon övrig vägledning ges inte heller i bedömningsmallarna. Det förefaller som om angivandet av lämplig storlek på ett basbudgetstöd inte bedömts som betydelsefullt, vilket kan tyckas märkligt när det är fråga om en betydande del av det svenska totala biståndet.

Vid SADEVs intervjuer och svar på enkäter framkom det att bedömningen inte fastställer eller föreslår nivån på bidragets storlek. Flera ansåg att det skulle vara direkt felaktigt att använda bedömningen för allokering av anslagsmedel eftersom bedömningarna ännu inte håller sådan kvalitet att man kan göra jämförelse mellan olika

organisationer. Dessutom pekar man på problem i relation till den årliga budgetprocessen för biståndet.

SADEV anser att det slutliga beslutet om bidragsnivå borde baseras på hur relevant och effektiv en organisation bedöms vara för det svenska utvecklingssamarbetet. Det är därför förvånande att så liten vikt har getts denna uppgift d.v.s. hur man kan föreslå en "rimlig" eller "optimal" bidragsnivå.

SADEV menar att det utifrån Multistrategins intentioner finns anledning att skapa en "modell" med kriterier för beräkning av bidragsnivåer. Man skulle exempelvis kunna klargöra att Sverige inte borde utgöra en av de största bidragsgivarna i någon organisation (eller tvärtom). Samtidigt borde modellen baseras på hur väl organisationen svarar upp mot relevans och effektivitet, svenska mål, finansiella behov, kostnaden för administration på central nivå etc. Eventuellt med hjälp av externa experter skulle en sådan modell med kriterier kunna vara ett värdefullt instrument inför ett finansieringsbeslut. Dylig modell med kriterier bör utvecklas i anslutning till bedömningarna, gärna parallellt eller samtidigt med utarbetandet av eventuella strategier (jämför föregående rekommendation). Avsikten måste vara att ge fullgott underlag inför finansieringsbeslut.

5.4 Överväg att överföra huvudansvaret för fackorganens utvecklingssamarbete till biståndsförvaltningen

Rekommendation

Överväg att överföra ansvaret för fackorganens utvecklingssamarbete till biståndsförvaltningen.

Enligt Multistrategin borde Regeringskansliet, liksom på andra områden, svara för politiken och myndigheterna för genomförandet. Syftet är att underlätta ett pro-aktivt och samstämt agerande i multilaterala organ. Multistrategin menar även att en starkare samverkan behövdes mellan enheter i Stockholm, FN-delegationer i olika städer, valkretskontor, representationen i Bryssel, ambassader i fält och andra relevanta aktörer i samhället i stort.

Översynen av ansvarsfördelningen mellan UD och Sida har genomförts och resulterat i riktlinjer och handlingsplan. Andra departement som berörts har, enligt uppgift, antingen inte beretts möjlighet att delta eller visat måttligt engagemang för dessa frågor. Eftersom Multistrategin är kopplad till utvecklingssamarbete har heller inte alltid fackdepartementen haft särskilt mycket att bidra med. Däremot har dessa departement andra viktiga frågor att ta hand om som inte i huvudsak är utvecklingsrelaterade.

Därför kan det te sig något märkligt att ansvaret för implementeringen av Multistrategin läggs på fackdepartementen. Självfallet ska de myndigheter och departement som har viktiga roller i det normativa arbetet i multilaterala fackorgan involveras när deras ansvarsområden berörs. SADEV menar dock att det, trots PGU, finns skäl att för utvecklingssamarbetet överväga undantag från principen att huvudmannskapet

för fackorganen måste ligga på fackdepartement. Istället kunde ansvaret ligga inom biståndsförvaltningen, t.ex. UD. En möjlighet vore att lägga ansvaret på UD. Självklart ska fackdepartementen bistå med stöd i den gemensamma beredningsprocessen.

5.5 Skapa en generell kriterielista gentemot de multilaterala organisationerna

Rekommendation

Upprätta en generell kriterielista för vad Sverige vill ska vara på plats i en multilateral organisation

Multistrategin lägger stor vikt vid strategisk styrning och påverkan och innebär att nya krav ställs på både kompetens och förändrade arbetssätt. Multistrategin beskrivs som övergripande och ger inte utvecklade förslag till operativ vägledning för enskilda organisationer. Bedömningarna och de organisationsspecifika strategierna är enligt Multistrategin viktiga underlag för att kunna agera strategiskt visavi olika MO. Multistrategin menar även att Sverige ska agera pro-aktivt och utnyttja ett brett register för påverkan och styrning. Strategin beskriver att det inte enbart är det formella inflytandet vid möten i styrelseorganen som ska betonas utan även direkta förhandlingar med institutionens företrädare formellt och informellt, kontakter med andra länder och allianser, utlandsmyndigheternas påverkan av organisationerna i fält, rekrytering av svensk personal i dessa organisationer. Syftet är att svenska prioriteringar ska beaktas inom respektive MO.

I annexen till de bedömningsmallar som skapades 2008 och 2010 finns ett stort antal frågor rörande strukturerade faktorer, resultatstyrning och utvärdering samt transparens, revision och upphandling under avsnittet om intern effektivitet. Dessa är att betrakta som indikatorer. Handläggarna ska undersöka om dessa indikatorer är tillgodosedda. Beroende av resultatet gör man en bedömning om organisationens interna effektivitet. När det gäller relevans är det en bedömning hur väl organisationen förhåller sig till de svenska målen. Under avsnittet extern effektivitet finns ett antal frågeställningar hur organisationen kan fungera i fält. Sammantaget ska detta ge en samlad bedömning av hur relevant och hur effektiv en organisation är. Om några frågeställningar inte tillgodosetts kommer dessa att tas upp i organisationsstrategin för att kunna påverka berörd MO i en, ur svensk synvinkel, positiv riktning.

I utvärderingen har framgått att indikatorer om relevans och effektivitet snarare är att betrakta som punkter i underlaget för påverkan av respektive organ, än att de utgör krav. Samtidigt vill ansvariga handläggare tillgodose de svenska prioriteringarna såväl vad gäller relevans och effektivitet. Samma förhållningssätt gäller rekommendationen om rekrytering. Flertalet tillfrågade vill inte ställa några krav men kan tänka sig att lobba för svensk personal, om sådan kvalificerad person finns tillgänglig. Generellt vill man inte vara alltför kravställande.

Multistrategin pekar på att agerandet bör vara pro-aktivt och inte överdrivet försiktigt annars kan det försvaga Sveriges möjligheter att få gehör.

SADEV menar att det finns skäl att skapa en generell kriterilista för att tydliggöra vad Sverige förväntar sig av en MO. I en sådan lista skulle man kunna inkludera flera frågeställningar som finns bl.a. under avsnittet intern effektivitet. Som exempel skulle Sverige kunna kräva följande av samtliga organisationer:

- att styrelseprotokoll alltid skickas,
- att det finns en väl fungerande personalpolitik,
- att man har ett resultatstyrningssystem,
- att en oberoende utvärderingsfunktion finns,
- att all dokumentation är lätt tillgänglig, inklusive interna revisionsrapporter
- att Sverige kan göra besök på huvudkontor och i fält
- att alla lysta tjänster sänds till Sverige
- att förestående upphandlingar meddelas Sverige

Genom att tydliggöra vilka krav och önskemål Sverige har, kan respektive organisation ange om, hur och när de avser tillgodose dessa. På så sätt skulle man dessutom kunna förenkla bedömningsarbetet för den interna effektiviteten och samtidigt tidigt ge organisationen en möjlighet att förklara varför den eventuellt inte kan tillgodose vissa kriterier. Detta ger en bättre tydlighet och utrymme vid möten för andra aktuella frågor.

SADEV har även särskilt konstaterat brister i såväl uppföljning som redovisning avseende MONas externa effektivitet. Givet att fungerande resultatredovisningssystem och utvärderingsfunktioner etableras ges förutsättningar för nödvändig information av även den externa effektiviteten.

5.6 Utveckla samarbetet med utlandsmyndigheterna

Rekommendation

Utveckla samarbetet med utlandsmyndigheterna och säkerställ att de har kompetens och tillräckliga resurser för att lämna relevant information

Vad gäller extern effektivitet lägger Multistrategin fokus på resultaten på landnivå. Bedömningen ska främst utgöras av organisationens egen rapportering. Härvid ska utlandsmyndigheter och biståndskontors kommentarer och synpunkter användas. Multistrategin menar dessutom att utlandsmyndigheterna och Sidas sektionskontor bör spela en aktiv roll i arbetet med att påverka organisationerna i fält.

Multiprojektet såg betydelsen av att få synpunkter och kommentarer från utlandsmyndigheterna för att kunna bedöma hur respektive organisation fungerar i fält. I riktlinjerna för ansvarsfördelningen mellan UD och Sida framhölls att samspelet mellan utlandsmyndigheterna och övriga inom utrikesförvaltningen ska förstärkas och förtydligas.

Inte i något fall har de utlandsmyndigheter som SADEV kontaktat varit involverade i de organisationsspecifika samråden. Däremot har vissa utlandsmyndigheter varit involverade i bedömningsarbetet i någon form. Handläggarna på UD och RK i övrigt har, enligt uppgift, inte tid att efterfråga synpunkter utan ser det som ett arbete för Sida att hämta in denna information. De enkäter som ändå skickats ut till utlandsmyndigheterna har besvarats med varierande kvalitet.

Det är viktigt att kunna bedöma den effektivitet som en organisation har i fält. Utlandsmyndigheterna menar att de har förhållandevis god vetskap om effektiviteten hos de MO som man samarbetar med. Däremot är det svårare att bedöma en MO som man inte samarbetar med eftersom den täta kontakten saknas. För dessa kan man bara redovisa de synpunkter andra givareorganisationer har eller i övrigt referera till vad som mer eller mindre är att betrakta som hörsägen.

Frågan är dock om utlandsmyndigheterna har erforderlig kompetens och resurser för att lämna kommentarer och synpunkter för samtliga MO i det land man verkar. För att verkligen kunna bedöma en organisation behövs kunskap om resultatet av organisationens verksamhet i landet. Detta kan säkert vara svårt att inrymma i nuvarande uppgifter.

Det torde finnas anledning att erbjuda utlandsmyndigheterna särskild utbildning för att få ökad kunskap om MO:na. Med en bättre kunskapsbas blir det enklare att komma med bättre information om och synpunkter på hur en MO fungerar i fält. På så sätt kommer kvaliteten på bedömningarna att höjas.

SADEV menar att samspelet med utlandsmyndigheterna kan och bör förbättras. SADEV ifrågasätter om erforderliga resurser för mer omfattande informationsutbyte och rapportering finns på utlandsmyndigheterna, samtidigt som kunskapsnivån troligen behöver höjas. Inte minst behövs kunskap om resultatuppföljning.

5.7 Genomför arbetet med strategier för rekrytering av svenskar

Rekommendation

Genomför arbetet med rekrytering av svenskar för att öka möjligheten till relevant information och möjlighet till aktiv påverkan.

Multistrategin pekar på behovet av styrning och påverkan och menar att det krävs ett svenskt pro-aktivt och strategiskt agerande. Betydelsen av arbete i tidiga skeden i beslutsprocessen för en organisation, informella kontakter och väl förberedda beslutsunderlag inför viktiga möten påtalas också. Ett sätt att kunna påverka en organisation i högre grad är närvaron av svenskar i organisationen för genomslag och för att tidigt få information om viktiga frågor samtidigt som mera detaljerad information hur organisationen fungerar lättare kan ges. Härmed skapas, enligt Multistrategin, djupare kunskap och direkta erfarenheter som sedan kan användas på olika sätt. Personalrekryteringar bör ses i ett strategiskt perspektiv och styras av övergripande prioriteringar. Strategin pekar dessutom på behovet av kompetenshöjning inom främst UD, samt personal med multilateral erfarenhet.

Eftersom rekryteringen av svenskar till MO skulle ses ur ett strategiskt perspektiv kunde man förvänta sig att de organisationsspecifika samråden skulle tydliggöra behovet av svensk personal på olika nivåer. I den enda organisationsstrategi som utvecklats tas inte rekryteringsfrågan upp. Inte heller i manualen eller formatet för framtagande av en organisationsstrategi får rekrytering någon framträdande roll. I formatet anges litet kryptiskt att man *kan* ange om/hur rekrytering av svenskar till organisationen ska främjas och om det inte är prioriterat kan det utelämnas.

Det förefaller som om rekrytering av svenskar till MO varit en mindre viktig fråga för UD. UD genomförde enligt uppgift nedskärningar som menligt påverkar möjligheten att aktivt arbeta med frågan, samtidigt som rekrytering inte förefaller upfattas som central i genomförandet av Multistrategin. Strategin pekar på behov av utbildning, rekrytering och återkoppling av information om MO:na för att kunna påverka dessa i en för Sverige positiv riktning. Sådan utbildning har dock inte kommit till stånd.

Eftersom tanken i Multistrategin är att åstadkomma en starkare påverkan och styrning av MO är det förvånansvärt att denna rekommendation har hanterats på ett så lättvindigt sätt. UD har dock sommaren 2010 lämnat ett internt beredningsuppdrag i ärendet.

SADEV menar att rekommendationen om rekrytering är betydelsefull och kan bidra till utvecklingen av MO, ge Sverige ökad kunskap om organisationerna och höja kvaliteten för påverkansmöjligheten. Arbetet borde prioriteras och ingå som en naturlig del i samtliga strategier för olika MO.

5.8 Lös redovisningsproblematiken snarast

Rekommendation

Redovisnings- och statistikproblematiken bör snarast lösas för att de olika samråden ska kunna ha tillförlitliga underlag samt säkerställa att redovisningen utgör ett fullgott och säkert underlag för redovisningen mot riksdagen

Utrikesutskottet och Statskontoret pekade på brister i system för redovisning och statistik för det svenska utvecklingssamarbetet. Utrikesutskottet menade att riksdagen inte fått en samlad redovisning av storleken på det multilaterala stödet. En heläckande bild av de organisationer som fått bidrag och hur utbetalningarna fördelats mellan myndigheterna saknades. Regeringens rapportering ansågs ofullständig och angav inte bidragens storlek, vilket övervägande som låg till grund för bidragstildelningen samt vilka resultat som uppnåtts. Multistrategin tog sig an denna uppgift även om den inte fick en alltför framträdande roll men utmynnade i en rekommendation. Multistrategin föreslog att en särskild utredning skulle genomföras av UD och Sida för att förbättra redovisning och statistik. Dessutom menade Multistrategin att det var angeläget att finna goda former för rapportering till riksdagen. En sådan rapportering startade för redovisningsåret 2008. Ännu har inte redovisningen för 2009 slutförts. Regeringen har dock inlett arbetet med att utveckla regelbundna resultatskrivelser till riksdagen.

Någon slutlig lösning av redovisningsproblematiken har inte nåtts. UD använder Agresso samt ett uppföljningsverktyg (Excel) och Sidas redovisning sker separat, men information överförs och klassificeras i enlighet med DACs anvisningar.

En begränsad översyn har gjorts där flera brister identifierats. UD-MU menar dock att problem kommer att återuppträ om Regeringskansliet/Ekonomi inte upprättar ett system som möjliggör en solid bidragshantering, baserad på OECD/DACs klassificeringssystem, och länkar till Sidas motsvarande system. Något sådant beslut har ännu inte fattats.

För att komma till rätta har en konsult hyrts in för att säkerställa att klassificeringen enligt DAC är korrekt. I dagsläget kan det dock dröja länge innan man får fram redovisnings- och statistikuppgifter, vilket också försvårar SADEVs arbete.

Det arbete som lagts på redovisning och statistik förefaller ha fokuserat på att säkerställa en korrekt klassificering enligt OECD/DACs regler. Samma intresse förefaller dock inte den svenska resultat- och anslagsredovisningen fått eftersom redovisningen är försenad. Det hade varit naturligt att den svenska anslags- och resultatredovisningen hade getts samma intresse som statistiken till OECD/DAC.

Om Sidas system klarar av såväl redovisnings-, klassificerings- och statistikkraven borde Regeringskansliet snarare uppdraga till Sida att göra de utbetalningar som Regeringskansliet fattar beslut om. Genom att ha *ett* system uppstår ju inte samma problem som med systemintegration. Om inte detta löser problematiken bör nytt system upphandlas.

SADEV menar att det är anmärkningsvärt att redovisningsfrågor av denna art fått så litet genomslag i implementeringen av Multistrategin. Problematiken bör snarast åtgärdas eftersom redovisningsuppgifter är viktiga i samband med de samråd som genomförs mellan UD och Sida och som underlag för den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen.

5.9 Förslag

- Ansvariga handläggare bör uppmanas att analysera sina nätverk och i dessa även inkludera det civila samhällets organisationer. Väl genomfört kan detta ligga till grund för en mer inkluderande syn på formella och informella samråd, alliansbyggande, kunskapsutbyten och påverkansarbete.
- En utvärdering kan med fördel genomföras under 2014.

Referenser

Tryckta källor

Internationella källor

- United Nations, 2000: "United Nations Millennium Declaration", web 2010-05-09:
<http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>
- Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, 2003, web 2010-05-09:
<http://www.goodhumanitarianandonorship.org/background.asp>
- OECD/DAC, 2005: "Development Assistance Committee Peer Review Sweden"
- OECD/DAC, 2009: "Development Assistance Committee Peer Review Sweden"
- OECD/DAC, 2010: "List of International Organisations", In: "The DAC Statistical Reporting Directives, Annex 2", updated May 2009, web 2010-06-03:
http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34447_43748297_1_1_1_1,00.html
- OECD/DAC, 2010b: "2010 DAC Report on Multilateral Aid".
- The Accra Agenda for Action, 2008, web 2010-05-09 :
<http://www.Regeringen.se/sb/d/13065/a/143752>
- The Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005, web 2010-05-09:
<http://www.Regeringen.se/sb/d/13065/a/143752>

Svenska källor

- Agrell, Jan-Olov, 2006: "Översyn av Sidas multi-bi insatser."
- Proposition 2002/03:122, "Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling"
- Regeringen, 2010: "Att möta globala utmaningar - skrivelse om samstämmighet för utveckling", Regeringens skrivelse 2009/10:129.
- Regeringen, 2010a: "Policy för ekonomisk tillväxt inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014", regeringsbeslut 2010-02-11, UF/2010/6949/UP.
- Regeringen, 2010b: "Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010 - 2014", protokoll 2010-01-21, UF2009/33076/UP.
- Regeringen 2010c: "Uppdragsbeskrivning: Utvärdering av Multistrategin", 2010-01-28.
- Regeringen, 2009: "Riktlinjer för ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet", regeringsbeslut 2009-04-08, UF2009/24919/MU).
- Regeringen, 2008: "Sveriges politik för global utveckling", Regeringens skrivelse 2007/08:89.
- Regeringen, 2007a: "Svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete", web 2010-05-09: <http://www.Regeringen.se/sb/d/108/a/97415>.
- Regeringen 2007b: Protokoll vid regeringssammanträde 2007-04-02. UD2007/7290/MU.
- SADEV, 2008: "Strengthening the Results-Oriented in Sweden's Engagement in Multilateral Development Cooperation", Report 2008:6.

- SFS 2010:1080 Förordning med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)
- Sida, 2005, "Review of Multilateral Work at Sida", PM 2005-04-27
- Statsbudgeteten, 2007, 2008, 2009, 2010: "Utgiftsområde 7: Internationellt bistånd"
- Statskontoret, 2005, "Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Styrning, ansvar och inriktning", Rapport 2005:31
- UD, ej daterad: "Manual för framtagande av organisationsstrategi och arbetsplan".
- UD, 2010a: "Bedömning av multilaterala organisationers relevans och effektivitet – bedömningsmall med vägledning för genomförande".
- UD, 2010b: "Samordningsansvar för de multilaterala organisationerna", intern lista.
- UD, 2010c: "Öppna Biståndet. Genomförandeplanen", (Ministerkansliet 2010-04-08)
- UD, 2010d: "En transparensgaranti i biståndet" (faktablad, UD 10.050)
- UD, 2010e: "Charlotte Petri Gornitzka ny vikarierande generaldirektör för Sida", pressmeddelande, web 2010-05-27:
<http://www.Regeringen.se/sb/d/13139/a/146622>
- UD, 2010f: "Sammanställning RK och Sida bidrag till multilaterala organisationer 2004-2008", UD-MU (statistikfil i Excel)
- UD, 2010g: "Multilateral sammanställning 2007 och 2008", UD-MU (Wordfil)
- UD, 2009a: "Handlingsplan för genomförandet av riktlinjerna ansvarsfördelningen för det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet", 2009-09-14.
- UD, 2009b: "Handlingsplan för ett effektivt bistånd 2009 -2011", Sida/UD 2009-06-29.
- UD, 2009c: "Strategi för arbetet med att främja rekryteringen av svenskar till internationella organisationer", utkast UD/P-SIR, 2009-02-13.
- UD, 2009d: "Avrapportering Multiprojektet", utkast UD-MU, 2009-12-09.
- UD, 2008: "Bedömningsmall för multilaterala organisationers relevans och effektivitet".
- UD, 2007a: "Uppdragsbeskrivning för projekt för stöd och samordning av Multistrategins genomförande", PM 2007-08-22.
- UD, 2007b: "Sammanfattning av arbetsplan för Multiprojektet", arbetspapper, hösten 2007.
- UD, 2006: "Utkast: Strategi för multilateralt utvecklingssamarbete", 2006-09-22.
- Utrikesutskottet, 2006, "Utrikesutskottets betänkande 2005/2006:UU2."

Genomförda intervjuer

- Axell, Inger, Sida, dåvarande chef för team INTSAM
- Bengtcén, Anders, enhetschef UD-MU
- Berlin, Anders, kontaktansvarig för IFI, ambassaden i Dar es Salaam (telefonintervju)
- Byman, Per, Sida, chef team HUM
- Calais, Louise, UD/SP-HUM , organisationsansvarig UNHCR, (biträdd av Elin Bergman)
- Carlsson, Per, UD-P/SIR (biträdd av Helena Rietz)
- Cedergren, Jan, ambassadör
- Dahlman, Tomas, enhetschef JoDep
- Fries, Harald, gruppchef FN-delegationen New York (telefonintervju)
- Gustafsson, Sara, country manager ambassaden i Kabul, Afghanistan (telefonintervju)
- Hallén, Anna, SocDep -EIS, organisationsansvarig WHO

Hedin Elisabeth, Sida-HS, fokalkpunkt för UNHCR
Hilmersson, Andreas, UD-MU, organisationsansvarig UNDP
Johansson, Anne, UD-STYR (biträdd av Linda Isotalo)
Lidèn, Emil, UD-MU, organisationsansvarig EU-biståndet (biträdd av Ulrika Grandin)
Lindwall, Mikael, chef UD-SP/HUM
Linnér, Peter, Sida - INTSAM, fokalkpunkt UNDP och FN-samordnare
Lång, Ulrika, kontaktansvarig för FN-organisationerna, ambassaden i Dar es Salaam (telefonintervju)
Molin, Anders, Sida - Hälsa, fokalkpunkt WHO
Nordin Annika, teamchef, ambassaden i Nairobi, (telefonintervju)
Pedersén, Harriet, gruppchef UD-MU,
Schildt, Lena, Sida - REPS, fokalkpunkt AfDB
Wahlberg, Anders, UD-MU, organisationsansvarig Världsbanken (biträdd av Åsa Hjelt, UD-MU)
Westerholm, Anna, UD-MU, organisationsansvarig AfDB
Westphalen, Anna, UD-MU, samordnare av Multiprojektet.
Wetterblad, Torsten, Sida - INTSAM, fokalkpunkt Världsbanken

Inkomna enkäter

Andrae, Åsa, UD-MU, organisationsansvarig GEF
Ekéus, Oscar, UD-MU, organisationsansvarig UNAIDS
Envall, Henning, UD-MU, organisationsansvarig WFP
Fritjofsson, Björn, chef FiDep-FI (IMF)
Gustavsson, Björn, UD-MU, organisationsansvarig IFAD, AsDB och NDF
Smith Jönsson, Carly UD-MU, organisationsansvarig GFTAM
Lidskog, Marianne, UD-MU, organisationsansvarig UNODC
Samuelsson, Gabriel, FiDep-FI , organisationsansvarig IMF
Snellman, Karin, UD-MU, organisationsansvarig UNIFEM, UNFPA och UNCDF
Tauriainen, Teppo, chef UD-IH (UNCTAD, IF och WTO-ITC)
Tiderman, Charlotta, UD-MU, organisationsansvarig UN-HABITAT
Westerholm, Anna, UD-MU, organisationsansvarig IDB
Westphalen, Anna, UD-MU, samordnare av Multiprojektet.

Bilagor

Bilaga 1: Regeringens uppdrag till SADEV

Uppdragsbeskrivning: utvärdering av multistrategin

Bakgrund

En svensk strategi för multilateralt utvecklingssamarbete, Multistrategin hädanefter, antogs av Regeringen 3 april, 2007. Ett projekt, Multiprojektet hädanefter, tillsattes för att driva på och koordinera strategins genomförande. Genomförandet i sig ankommer dock i första hand linjen, dvs. de enheter och departement som har ansvar för de multilaterala organisationer som Sverige stödjer.

Multiprojektets mandat gick ut 31/12, 2009. Multistrategin anger att en översyn av strategin ska genomföras 2010, varefter en revidering eventuellt kan komma ifråga.

Multistrategin syftar till en kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet, och innebär för svenska aktörer en fördjupning med ökade ambitioner och behov av kompetensutveckling. Såväl kvalitetssäkring som effektivitetshöjning av det svenska samarbetet syftar till att påverka de multilaterala organisationernas verksamhet i en för svensk del positiv riktning.

Med kvalitetssäkring avses bl.a.:

- att beslut om svenska bidrag (inkl. avgifter) till multilaterala organisationer grundas på en samlad bedömning av organisationernas förmåga att effektivt bidra till svenska mål för utveckling och humanitärt bistånd,
- ett mer strategiskt och fokuserat arbetssätt i förhållande till de multilaterala organisationerna, med tydligare inslag av resultatorientering och uppföljning, och där fokus på verksamheten är uppnåendet av svenska utvecklingsmål, respektive uppnåendet av svenska mål för humanitärt bistånd.

Med effektivitetshöjning avses bl.a. att:

- svenskt agerande gentemot enskilda multilaterala organisationer fokuserar på ett fåtal av Sveriges prioriterade områden där marginalnyttan av insatser bedöms vara särskilt stor,
- dubbelarbete bland svenska aktörer undviks och synergier istället skapas.

För att uppnå detta, identifierar Multistrategin behov av nya verktyg och arbetsformer i Sveriges multilaterala utvecklingssamarbete. Vidare identifieras ett antal områden där behov finns för ytterligare analys och utredningar. Sju rekommendationer anges som de viktigaste (utan inbördes ordning):

1. Översyn av multilaterala organ för att ge vägledning för rationaliseringar och prioriteringar,
2. Utformning av organisationsspecifika strategier för de viktigaste institutionerna som Sverige samarbetar med,
3. Översyn av arbetsfördelningen mellan UD och Sida vad gäller det multilaterala utvecklingssamarbetet,
4. Översyn av statistik och redovisning vad gäller det multilaterala samarbetet,
5. Översyn av rutiner och arbetsmetoder för informationsutbyte mellan Stockholm, utlandsmyndigheter, FN-delegationer, EU-representationen, valkretskontor m.fl. i syfte att effektivisera beredning av beslut av svenska insatser i styrelseorgan,
6. Översyn av rekryteringsfrågor relaterat till multilateralt utvecklingssamarbete,
7. Insats för att förbättra rutiner och arbetsformer för alliansskapande arbete.

Uppdraget

SADEV ska utvärdera om Multistrategin har lett eller kan förväntas leda till en ökad kvalitetssäkring och effektivitetshöjning av det svenska multilaterala utvecklingssamarbetet.

En central aspekt av utvärderingen ska vara genomförandet av de sju ovan nämnda rekommendationerna, så som de preciseras i Multistrategin, och hur långt man har kommit i genomförandet av dessa.

Utvärderingen ska även belysa om det, för en eventuell revidering av strategin, finns behov av att stryka eller modifiera enskilda rekommendationer, och/eller komplettera med andra.

Utvärderingen bör särskilt belysa följande aspekter:

- Multistrategin innebär ett förändrat sätt att arbeta för berörda aktörer inom Regeringskansliet, med förväntan om högre ambitioner och ökad effektivitet inom ramen för befintliga resurser. Utvärderingen bör särskilt beakta vilket genomslag detta fått samt vilka eventuella hinder som funnits för en ökad effektivitet.
- Nya verktyg och delvis annan organisering av arbetet har initierats under Multiprojektets verksamhetsperiod. Kan organisationen med dessa förändringar förväntas fungera optimalt eller finns ytterligare utrymme för förbättringar, t.ex. andra verktyg och/eller annan organisering av arbetet?

Tidsplan

Utvärderingen ska presenteras i form av en rapport. Rapporten ska inkomma till Regeringskansliet/utrikesdepartementet senast 2010-09-01.

Bilaga 2:

Intervjufrågor: RK:s huvudmän och samarbetspartners vid Sida

Övergripande frågor:

- a. Är Multistrategin och dess rekommendationer enligt din mening ett gott underlag för det svenska arbetet med multilateralt internationellt utvecklingssamarbete?
 - i. Anger strategin tydligt hur olika politiska mål med betydelse för det internationella multilaterala utvecklingssamarbetet ska viktas och vägas i förhållande till varandra?
- b. Tillräckliga eller bristande förutsättningar/resurser för genomförande av Multistrategin?
 - i. UDs organisation och arbetsordning
 - ii. Organisationskulturen
 - iii. Ekonomiska ramar
 - iv. Personalens kompetensprofil
 - v. Annat
- c. Är det något utöver de sju rekommendationerna som borde till för att öka den svenska slagkraften utifrån Multistrategins normativa delar?
 - i. För att säkra relevans och höjd effektivitet i utrikesförvaltningens MO-arbete?
 - ii. För att åstadkomma kvalitetshöjning i utrikesförvaltningens MO-arbete?
- d. Aktörer inom och utanför Regeringskansliet som du (formellt och/eller informellt)samverkar med inom ramen för ditt organisationsansvarigskap?
- e. Hur bedömer du multiramrådet och de organisationsspecifika samrådets status?
 - i. Hur bedömer du de olika aktörernas insats i dessa samrådsfora?
- f. Ger strategin tydlig och konkret vägledning för att uppnå kvalitetshöjning och höjd effektivitet? Framgår det tydligt vad som ska stödjas och under vilka former – eller – rymmer multistrategin målkonflikter?
- g. Har samarbetet med de multilaterala organisationerna blivit bättre? På vilket sätt?
- h. Finns hinder (resursbrist, otydliga mål, ovilja, etcetera) för genomförandet av Multistrategin?

- i. Var ligger ansvaret för det fortsatta arbetet? Kommer man att kunna leva upp till sitt åtagande?
- j. Hur många har haft organisationsansvarignaskapsuppgiften per MO sedan 2007? Sedan 2005?
- k. Finns källor som legat tillgrund för bedömningarna dokumenterade? Var/hur?

Per rekommendation:

Rekommendation 1: Bedömningar

- i. Anser du att bedömningsmallen har utformats, och hanterat frågeställningar i enlighet med Multistrategins anvisningar?
- ii. Har du kunnat påverka bedömningsmallens utformning?
- iii. På vilket sätt skiljer sig 2008 års mall från 2010 års mall?
- iv. Hur har du konkret gått tillväga för att göra bedömning?
 - a. Vilka underlag har du gått igenom? (program, strategier, årsredovisningar, revisioner, utvärderingar, nationellt/internationellt m.m. avseende aktuell MO)
 - b. Vilka personer inom och utanför RK har bidragit i din bedömning?
 - c. Hur viktas de olika bedömningsområdena i förhållande till varandra?
- v. Har du haft nytta av bedömningsmallen? Något du saknar? Något som borde lyftas fram tydligare?
- vi. Upplever du att det finns någon/några svaga punkter i den bedömning som du ansvarat för? Hur kan de förbättras?
- vii. Punkter som saknas i genomförd bedömning?
- viii. Anser du att du själv har den tid som krävs för att göra en god bedömning?
 - 1. Är bedömningsmallen realistisk till sin omfattning?
- ix. Har du fått det stöd från andra i din omgivning som du efterfrågat?

- x. Har du fått erforderligt stöd från dina chefer?
- xi. Har du någon uppfattning om hur de svenskfinansierade MO för vilka det inte finns en bedömning hanteras? Hur bör de hanteras?

Rekommendation 2: Organisationsstrategier

- i. Har formatet för organisationsspecifika strategier utformats, och hanterat frågeställningar i enlighet med Multistrategins anvisningar?
- ii. Har du kunnat påverka innehållet i gällande format?
- iii. Anser du att det finns svaga punkter i det nya formatet för organisationsspecifika strategier? Hur kan de förbättras
- iv. Hur har du konkret gått (avser du att gå) tillväga för att utforma organisationsstrategin?
 - 1. Har formatet använts vid utformandet av den organisationsspecifika strategin?
 - 2. Vilka underlag har du gått (avser du gå) igenom? (nationella/internationella bedömningar, strategier, årsredovisningar, revisioner, utvärderingar m.m. avseende aktuell MO)
 - 3. Vilka personer inom och utanför RK har bidragit (kommer att bidra) i ditt arbete?
 - 4. Vilka formella samrådsfora har bidragit? Har involverade personer bidragit engagerat och konstruktivt?
 - 5. Några inom/utom RK som inte medverkat, men som borde göra det? Varför har de inte medverkat?
- v. Anser du att du själv har den tid som krävs för att utforma en god strategi?
 - 1. Bedömer du formatets omfattning som realistisk?
- vi. Har du fått det stöd från andra i din omgivning som du efterfrågat?
- vii. Har du fått erforderligt stöd från dina chefer?
- viii. Om det inte finns en strategi utan ”bara” en interimistisk arbetsplan: Hur har du konkret gått (avser du att gå) tillväga för att utforma denna? (*se frågestruktur ovan under iv-vii*)

- ix. Anser du att organisationsstrategin (alternativt interimistisk arbetsplan) har gett (kommer att ge) Sverige en ökad tydlighet och styrka i förhållande till berörd MO?
 - 1. Hur tydligt formuleras den svenska ståndpunkten? Som villkor/krav/förslag/önskan/förhoppning..?
 - 2. Några konkreta reaktioner från MO och/eller andra internationella aktörer?
 - 3. Har strategin varit användbar i ditt arbete visavis MO? På vilket sätt har MO:s inriktning påverkats (tror du att den kommer att påverkas)?
- x. Hur ofta bedömer du att strategierna behöver revideras?
- xi. Hur ser du på förhållandet mellan strategin och de årliga arbetsplaner som ska upprättas?
- xii. Har du någon uppfattning om hur man hanterar /bör hantera MO som saknar bedömning och/eller strategi?

Ansvarsfördelning

- i. Vad anser du har varit problemet vad gäller ansvarsfördelningen mellan UD och Sida?
- ii. Har dessa problem åtgärdats till följd av de riktlinjer och handlingsplaner som följt på Multistrategin?
- iii. Anser du att riktlinjer och handlingsplanen är utformad i enlighet med Multistrategins inriktning?
- iv. Har planerade förändringar genomförts? Konsekvenser med avseende på relevans och effektivitet? Har ansvarsfördelningen blivit tydligare?
- v. Upplever du att det i din relation till Sidas personal nu är tydligt vilken arbets- och ansvarsfördelning som gäller?
- vi. Har du någon uppfattning om huruvida den nya ordningen har någon betydelse för berörda MO? Har berörda MO förstätt och accepterat nyordningen?
- vii. Har du någon uppfattning om huruvida andra aktörer utanför UD/Sida har förstätt den nya ansvars- och arbetsfördelningen?
- viii. Eventuella brister i, och hinder för genomförande av riktlinjer och handlingsplaner?
- ix. Finns det något i arbets- och ansvarsfördelningen mellan UD och Sida som fortfarande kan förbättras eller tydliggöras?

Statistik

- i. Har UD/Sida kunnat enas om en enhetlig redovisning och statistik?
- ii. Finns möjligheter att nyttja normala ekonomisystem?
- iii. Vet du hur mycket som årligen har utbetalats till "Din" MO?
- iv. Hur redovisas resultatet för "din" MO? Synpunkter på hur det borde vara?
- v. Tillgodoses Riksdagens informationsbehov? Hur ser återrapporteringen till Riksdagen ut?
- vi. Har man utrett vad som är viktigast: att tillgodose Riksdagens krav på återrapportering eller uppfyllandet av DAC:s kvalitetskrav?
 1. Anser du att bägge kraven kan tillgodoses?
- vii. Vilken påverkan får SADEVs rapport på den redovisning som ska ske i fortsättningen?

Informationsutbyte

- i. Vilka former av kontakter har du med olika delarna av utrikesförvaltningen?
- ii. Har form, innehåll och eller frekvens påverkats av Multistrategin?
- iii. Deltar du i förberedelser för multisamråd?
- iv. Informeras du (av vem) om vad som avhandlas och beslutas i multisamråd?
- v. Rapporterar Sida 2 ggr/år inför multisamråd om alla utbetalda bidrag? Får du del av den informationen?
- vi. Rapporterar Sida löpande inför beslut om "större och strategiskt viktiga bidrag" ? Får du del av den informationen?
- vii. Vilka aktörer deltar i de organisationsspecifika samråden för "din" MO?
 - a. Medverkar de aktivt?
 - b. Vilka förutsättningar ges för att de aktivt ska kunna ta ansvar?
 - c. Kan vi få del av mötesprotokoll för senaste året?

- viii. Medverkar du i andra former och kanaler för informationsutbyte?
 - a. Vilken typ av frågor?
 - b. Vilka berörs?
 - c. Hur ofta?
 - d. Behov av formalisering?
- ix. Vilken roll och ansvar har du visavis utlandsmyndigheterna?
- x. Har du någon uppfattning om hur användbara och tydliga anvisningarna för utlandsmyndigheternas delaktighet i informationsutbytet är? Framgår det tydligt vad som ska kommuniceras när, med vem/vilka och i vilka former? Dubbelriktad kommunikation?

Rekrytering

- i. Finns en policy som tydliggör behovet av svensk rekrytering till de multilaterala organisationerna?
- ii. Har man för de viktiga MO identifierat vilka befattningar på olika nivåer som är intressanta ur svensk synvinkel?
 - 1. Har du synpunkter på detta?
 - 2. Har du deltagit i en sådan analys beträffande "din" MO?
- iii. Har Sverige ställt krav för bidrag till de multilaterala organisationerna som t.ex. att en svensk ska ingå i ledningen för organisationer?
 - 1. Hur ser den svenska representationen ut i "din" MO?
 - 2. Bör den utvecklas?
 - 3. Hur avser du agera för att förverkliga detta? Är ditt mandat härvidlag fritt eller uppstyrt? Om det senare; på vilket sätt?
- iv. Finns policy som säkrar neutralitet och transparens i utrikesförvaltningens rekrytering till, och upphandling avseende uppdrag för, de multilaterala organisationerna?
 - 1. Vilken betydelse har detta för dej som organisationsansvarig?
- v. Vilken vikt lägger du vid rekryteringsfrågor inom ramen för den organisationsstrategiska strategin?
- vi. Har Sverige (genom Sida) sekonderat personer för att lära sig mera om "din" MO?
 - 1. Har du möjlighet att lämna synpunkter på Sidas rekryteringar?
- vii. Har Sverige skickat trainees till "din" MO?
 - 1. Har du möjlighet att påverka rekryteringen av trainees?

- viii. Finns en svensk resursbas avseende multilateralt internationellt utvecklingssamarbete
 - 1. Vilken betydelse har den för dej som organisationsansvarig?
- ix. Vilken utbildning erbjuds?
 - 1. För nyanställda
 - 2. Som kompetensutveckling för redan anställda

Alliansbygge

- i. Har potentialen för svenska och internationella nätverk analyserats?
 - 1. I allmänhet för det multilaterala samarbetet?
 - 2. Med avseende på "din" MO?
- ii. Finns anvisningar om hur och i vilket syfte allianser ska byggas?
 - 1. Styrdokument?
 - 2. Stöd från dina chefer?
- iii. Vilka informella och formella nätverk är UD/Sida inklusive utrikesdelarna aktiva i?
 - 1. Med avseende på "din" MO?
- iv. Har du någon uppfattning om hur det alliansskapande arbetet kan vidareutvecklas? Finns behov av nya allianser?
 - 1. I allmänhet för det multilaterala samarbetet?
 - 2. Med avseende på "din" MO?

Bilaga 3						1(2)
SVERIGES MULTILATERALA STÖD 2008 (SEK)						
Nr	RK:s KATEGORIER	MULTILATERAL ORGANISATION	SUMMA BASBUDGETSTÖD (RK + Sida) inklusive utbetalda skuldsedlar	SUMMA MULTI-BI (RK + Sida)	TOTALT	
1	BEDÖMDA "De tolv viktigaste" samråd minst 2 ggr/år org.strategi obligatorisk	EU-KOMM	1 646 053 000	0	1 646 053 000	
2		UNDEP	720 000 000	913 463 611	1 633 463 611	
3		UNICEF	460 000 000	650 600 000	1 110 600 000	
4		WB-group	0	983 416 271	983 416 271	
5		GFATM	941 000 000	0	941 000 000	ej bedömd
6		UNHCR	564 000 000	125 362 693	689 362 693	
7		WFP	450 000 000	43 600 000	493 600 000	
8		UNFPA	400 000 000	38 255 000	438 255 000	
9		UNRWA	272 000 000	64 900 000	336 900 000	
10		FAO	17 105 193	275 500 000	292 605 193	
11		WHO	22 741 464	219 836 159	242 577 623	
12		AfDB	0	51 541 000	51 541 000	
13	ÖVRIGA BEDÖMDA "Betydande samarbete" samråd minst 1 g/år org.strategi bid behov	UNAIDS	242 000 000	34 600 000	276 600 000	
14		UNOCHA	85 000 000	167 600 000	252 600 000	
15		GEF	250 798 582	0	250 798 582	
16		AsDF	84 046 001	147 100 000	231 146 001	
17		IFAD	83 800 000	600 000	84 400 000	
18		UN-Habitat	21 000 000	39 500 000	60 500 000	
19		UNEP	23 800 000	33 170 083	56 970 083	
20		UNOHCHR	0	54 300 000	54 300 000	
21		UNCDF	40 000 000	136 000	40 136 000	
22		ILO	3 570 000	24 200 000	27 770 000	
23	EJ BEDÖMDA samråd minst 1 g/år org.strategi vid behov	GAVI	150 000 000		150 000 000	
24		UNODC	68 500 000	27 441 669	95 941 669	
25		IOM	2 568 347	73 955 000	76 523 347	
26		<i>IF (Integrated Framework Trade-Related Technical Assistance to LDC:s. Uppgifter saknas.</i>				
27		UNESCO	11 396 565	39 900 000	51 296 565	
28		UNIFEM	22 000 000	14 900 000	36 900 000	
29		UNFCCC	0	22 632 345	22 632 345	
30		WTO-ITC	20 000 000	500 000	20 500 000	
31		UNCTAD	25 000	15 015 118	15 040 118	
32		UNIDO	9 764 000	4 800 000	14 564 000	
33		IDB	0	12 100 000	12 100 000	
34		IMF	0	700 000	700 000	
Organisationsansvarig inom RK finns						
Källa: SADEV:s bearbetning av statistik i UD 2010f och UD 2010g.						

	RK:s kategorier	MULTILATERAL ORGANISATION	SUMMA BASBUDGETSTÖD	SUMMA MULTI-BI	TOTALT		
35	Organisationsansvariga är EJ utsedda	IDA	1 767 166 000	0	1 767 166 000	obs	
36		EDF	828 332 000	0	828 332 000	obs	
37		AfDF	566 273 616	0	566 273 616	obs	
38		CERF	410 000 000	0	410 000 000	obs	
39		NDF	235 785 000	0	235 785 000	obs	
40		UN	17 725 439	176 756 064	194 481 503	obs	
41		EUinst	0	161 121 446	161 121 446	obs	
42		PBF	100 000 000	0	100 000 000	obs	
43		IDA-MDRI	99 530 000	0	99 530 000	obs	
44		IDEA	49 000 000	14 453 331	63 453 331	obs	
45		UNDPKO	39 231 813	0	39 231 813	obs	
46		UNECA	0	31 800 000	31 800 000	obs	
47		WMU	15 568 000	11 100 000	26 668 000	obs	
48		PAHO	0	26 600 000	26 600 000	obs	
49		OAS	0	23 600 000	23 600 000	obs	
50		IFFm	17 674 000	0	17 674 000		
51		WTO-DDAGTF	16 000 000	0	16 000 000		
52		UNRISD	0	15 000 000	15 000 000		
53		Mekong RC	0	13 100 000	13 100 000		
54		MontrealProt	12 210 000	0	12 210 000		
55		WCO	0	10 500 000	10 500 000		
56		ECOWAS	0	10 000 000	10 000 000		
57		DCAF	8 641 318	0	8 641 318		
58		SADC	0	8 300 000	8 300 000		
59		OECD	0	8 216 260	8 216 260		
60		GICHD	7 500 000	0	7 500 000		
61		UNMAS	7 000 000	0	7 000 000		
62		ICIPE	0	6 500 000	6 500 000		
63		ICRAF	0	5 800 000	5 800 000		
64		Cifor	0	4 800 000	4 800 000		
65		EBRD-WBTF	4 750 000	0	4 750 000		
66		EBRD-ETC	4 710 000	0	4 710 000		
67		UNITAR	0	4 279 000	4 279 000		
68		UNV	4 000 000	0	4 000 000		
69		CIP	0	3 300 000	3 300 000		
70		IMO	0	3 300 000	3 300 000		
71		UNCCD	702 000	2 300 000	3 002 000		
72		UNSSC	3 000 000	0	3 000 000		
73		ECLAC	0	2 700 000	2 700 000		
74		WTO-ACWL	2 000 000	0	2 000 000		
75		ITU	1 652 948	0	1 652 948		
76		WARDA	0	1 600 000	1 600 000		
77		CFC	1 299 355	0	1 299 355		
78		UPU	585 156	0	585 156		
79		ESCAP	0	500 000	500 000		
80		WTO	0	337 288	337 288		
81		ITTO	0	200 000	200 000		
82		WMO	149 046	0	149 046		
83		WIPO	120 684	0	120 684		
		SUMMA (alla 83 organisationerna):		10 831 774 528	4 625 788 338	15 457 562 866	
			Andel (%):	70,1	29,9	100,0	

ÖVRIGA EJ BEDÖMDA
inga krav inom UD på bedömningar, samråd eller org.strategier

