

Översyn av KTS som samarbetsform



Innehåll

1. Sammanfattande iakttagelser och rekommendationer	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Övergripande slutsatser	3
1.3 Rekommendationer	5
1.4 Förslag till handlingsplan	9
2. Bakgrund till översynen	10
2.1 Bakgrund till KTS och anledningarna till en ny översyn	10
2.2 Översynens omfattning och genomförande	11
3. Historisk bakgrund	12
3.1 KTS – tillkomst och historia	12
3.2 KTS efter Sidas bildande	12
3.3 Nya förutsättningar och utmaningar	13
4. Syfte och mål	15
4.1 Syftet med KTS	15
4.2 Målsättningar för KTS	15
4.3 Landval och övergripande styrinstrument	16
4.4 Sektorval: efterfrågestyrning och landstrategier	19
4.5 Kapacitetsutveckling	22
4.6 Utnyttjande av svenska resurser och erfarenheter	24
4.7 INEC/KTS-enhetens förutsättningar i relation till KTS vid Europaavdelningen	26
5. Roller	28
5.1 Två kontraktsslutande parter	28
5.2 Samarbetspartnern som ägare	30
5.3 Sidas roll i KTS-samarbetet	31
6. Kännetecken	34
6.1 Översikt	34
6.2 Samarbetsländer utanför Sidas traditionella landkrets	36
6.3 Kompetenta parter och kontraktsfinansiering	37
6.4 Betoning av kapacitets- och kompetensutveckling	38
6.5 Efterfrågan på svenska erfarenheter och lösningar	38
6.6 Fasindelning	39
6.7 Kostnadsdelning	40
6.8 Gåvobistånd	41
6.9 Sammanfattande rekommendationer avseende kännetecken	41

7. Riktlinjer/arbetsrutiner	44
7.1 Arbetssätt i förhållande till övriga Sida	44
7.2 Fältet	45
7.3 Svensk resursbas	46
7.4 Upphandling/SPG	47
7.5 Riskanalys och riskhantering inom KTS/INEC	50
7.6 KTS-enhetens placering inom Sida	52
7.8 Sammanfattning i punktform av rekommendationer gällande riktlinjer och arbetsrutiner:	55
8. Sammanfattning av slutsatser från tidigare KTS-studier	58
8.1 1996 års översyn	58
8.2 2003 års internrevision	59
8.3 2003 års studie av KTS och lokalt ägande	60
9. Avslutande kommentarer och förslag till handlingsplan	62
9.1 Avslutande kommentarer	62
9.2 Förslag till handlingsplan	63
Bilagor	
1 Uppdragsbeskrivning för översyn av KTS som samarbetsform .	65
2 Lista över personer som intervjuats i samband med översynen	73
3 Litteraturlista	75
4 Statistik utbetalningar/världsdel inom ramen för KTS 1980-2003	76

1. Sammanfattande iakttagelser och rekommendationer

1.1 Bakgrund

Samarbetsformen KTS (kontraktsfinansierat tekniskt samarbete) utnyttjas långt under sin potential.

I denna översyn, som initierats av INEC, redovisas bakgrunden till det låga utnyttjandet. Dessutom lämnas förslag till hur verksamheten kan anpassas till Sidas och samarbetsländernas nuvarande behov. Särskild vikt läggs vid samarbetsformens styrmekanismer, riktlinjer och kännetecken.

Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete, KTS, är en samarbetsform som växte fram på 1980-talet. Fram till 1995 låg ansvaret för verksamheten hos BITS (Beredningen för Internationellt Tekniskt – och ekonomiskt Samarbete). När nya Sida bildades, inlemmades BITS' verksamhet i den nya myndigheten. Inom Sida bedrivs KTS-verksamheten dels av KTS-enheten inom Avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete, INEC, dels av Europaavdelningen. KTS-enheten handlägger insatser i ett 30-tal länder i Asien, Latinamerika och Afrika. Europaavdelningen handlägger KTS-insatser i Central- och Östeuropa samt till viss del i Centralasien. Denna översyn är framför allt inriktad på KTS som det bedrivs inom INEC. Jämförelser med Europaavdelningen görs dock, och ett resonemang förs om KTS' potential inom andra Sida-enheter. Flera av de slutsatser som dras är relevanta för all KTS-verksamhet, oavsett var den bedrivs.

KTS som samarbetsform utformades främst för att möta efterfrågan på insatser i länder där Sverige inte i övrigt bedriver reguljärt utvecklingssamarbete, ofta medelinkomstländer. Regeringen önskade genom KTS tillgång till en samarbetsform som i bl.a. regleringsbrevet 1995/96 beskrevs på följande sätt: ”Syfte med KTS är att tillhandahålla efterfrågestyrda, snabba och flexibla insatser med påtaglig utvecklings-effekt i länder där Sverige inte bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete och där det finns en efterfrågan på svenskt kunnande och svenska lösningar och erfarenheter.” Detta syfte förutsätts fortfarande gälla eftersom det inte har ersatts med nya direktiv. Intervjuer som gjorts inom översynens ram bekräftar att syftet fortfarande förväntas gälla.

1.2 Övergripande slutsatser

Översynens konstaterande att samarbetsformen inte utnyttjas fullt ut faller tillbaka på en rad iakttagelser, varav de viktigaste är:

- Avsaknad av ett övergripande policyarbete för att precisera samarbetsformens roll i svenskt utvecklingssamarbete och anpassa dess syften och målsättningar till aktuella förhållanden. Idag förefaller en policydiskussion särskilt angelägen mot bakgrund av KTS' potential i samband med att politiken för global utveckling, PGU, ska operationaliseras. Den låga prioriteringen inom policyarbetet motsvaras av en låg inplacering inom organisationen, vilket förefaller ytterligare ha bidragit till otydlig styrning, långa beslutsvägar och andra nackdelar, såsom frekventa chefsbyten.
- Land- och ämnesvalen har förskjutits från en situation där spontan efterfrågan på svenskt kunnande i hög grad bestämde verksamhetens innehåll till en situation där grundläggande utvecklingsförutsättningar, som de uttrycks i land- och regionstrategier, fått en allt större betydelse. Ämnesmässigt har demokrati, rättighetsaspekter och god samhällsstyrning fått ökad betydelse, dvs. områden där svenskt kunnande ofta inte efterfrågas spontant och där utbudet av svenska resurser är begränsat. I många fall har land- och sektorvalet dessutom lett till samverkan med parter utan stor erfarenhet av internationell samverkan och därmed lägre kompetens för sådant arbete. Dessa förändringar har gjort samarbetet tyngre och mera resurskrävande.
- I jämförelse med tiden före nya Sidas bildande har kraven på analys och administrativt arbete ökat, vilket resulterat i väsentligt längre handläggningstider och minskade volymer. KTS följer 'Så arbetar Sida' och övriga rutiner inom verket. Eftersom KTS-insatser i genomsnitt är betydligt mindre omfattande än insatser inom övriga delar av Sida blir därmed resursinsatsen per 'insatskrona' relativt hög.
- Den enskilda faktor som för närvarande utgör det största problemet i utnyttjandet av KTS är Sidas upphandlingsregler, Sida Procurement Guidelines, och det sätt som dessa tillämpas inom KTS. Detta regelverk är inte anpassat till små och processinriktade insatser av det slag som dominerar inom KTS. Regelverket leder till komplicerade upphandlingar och ställer orealistiskt höga krav på resurser och upphandlingsexpertis hos såväl lokala samarbetspartners som Sidas egen personal.

Sammantaget har dessa faktorer inneburit färre insatser, sjunkande volymer och väsentligt längre handläggningstider. I praktiken har KTS inte längre förutsättningar att uppnå det syfte som angavs i regleringsbrevet 1995/96.

Översynen finner att svårigheterna att uppnå verksamhetens syfte till stor del orsakas av förhållanden som ligger utanför KTS-enhetens direkta inflytande. Policyutveckling, de organisatoriska förhållandena, styrningen av land- och ämnesvalen samt, inte minst, valet och tillämpningen av upphandlingsreglerna är exempel på områden där KTS-enheten har begränsade möjligheter att påverka. Översynen konstaterar att också tidigare utredningar har pekat på brister i flera av dessa avseenden men finner att få av rekommendationerna genomförts.

När det gäller KTS-enhetens egen verksamhet konstaterar översynen att det finns ett betydande engagemang, trots externt betingade begränsningar. Översynen har funnit att KTS-enheten inom ramen för sitt

mandat ger avsevärd uppmärksamhet åt metodutvecklingsfrågor. Ambitiösa underlag för beredning, kompetensbedömningar och strävan mot ökad flexibilitet är exempel på detta. I vissa fall, exempelvis vad gäller mallen för kompetensbedömningar, skulle andra enheter inom Sida kunna dra direkt nytta av det arbete som lagts ned inom KTS. Samtidigt står det klart att det kan göras ytterligare interna förbättringar för att minska handläggningstiden och öka kvaliteten i stödet, exempelvis vad gäller fattigdomsbekämpning och rättighetsperspektiv.

1.3 Rekommendationer

1.3.1 Inledning

I det följande redovisas en sammanfattning av översynens rekommendationer under tre huvudpunkter, a) målsättnings- och styrningsfrågor, inklusive organisatoriska aspekter; b) kännetecken och c) riktlinjer/arbetsrutiner.

Redovisningen utgår från ett antal huvuddrag/kännetecken som sedan länge tillämpas inom KTS. Dessa kännetecken definierar dels verksamhetens karaktär och tjänar dels som kriterier i beredningen och uppföljningen av insatser. Verksamhetens karaktär definieras av 1) en kompetent samarbetspartner, dvs. en partner som har de grundläggande förutsättningarna att driva och vidareutveckla sin verksamhet; 2) insatser utanför Sidas traditionella landkrets, framför allt medelinkomstländer; 3) tillgång till konkurrenskraftigt och efterfrågat svenskt kunnande; och 4) ett begränsat Sida-engagemang där Sidas roll begränsas till att vara finansiär av kontrakt mellan kompetenta parter.

Kriterier som ansluter till dessa karaktärsdrag är: a) insatsen ska avse kapacitets- och kompetensutveckling genom kortvariga konsultinsatser (tekniskt samarbete) – långsiktigt professionellt stöd och utrustning ingår i princip inte; b) insatsen avser oftast avgränsat stöd till ett större projekt/program som samarbetspartnern driver c) kostnadsdelning inom insatsen: som ett uttryck för engagemang och ägande finansierar samarbetspartnern de externa konsulternas lokala kostnader; d) kontraktbaserad och självgående samverkan mellan samarbetspartnern och den svenska expertisen; e) fasindelning av insatserna för att minska Sidas riskexponering vid varje enskilt beslut och för att ge underlag för bedömningar huruvida ett redan inlett stöd bör fortsätta.

Denna beskrivning av KTS bör inte ses som given. Flera av rekommendationerna nedan kan leda till förändringar av samarbetsformen som gör den 'KTS-liknande' snarare än 'KTS' i strikt mening. Översynens rekommendationer indikerar i vilken riktning förändringarna kan göras men de ger inget färdigt förslag till hur ett 'alternativt' KTS skulle kunna se ut. Ett sådant förslag kan bara tas fram som en del av strategiska överväganden i samband med att PGU operationaliseras. Det har inte varit översynens uppgift att göra sådana överväganden.

1.3.2 Rekommendationer: målsättnings- och styrningsfrågor

- INEC/KTS-enheten bör ta initiativ till en diskussion på verksledningsnivå om KTS-verksamhetens syften och mål. Gäller det fortfarande att "syfte(t) med KTS är att tillhandahålla efterfrågestyrda, snabba och flexibla insatser med påtaglig utvecklingseffekt i länder där Sverige inte bedriver långsiktigt utveck-

lingssamarbete och där det finns en efterfrågan på svenskt kunnande och svenska lösningar och erfarenheter” enligt regleringsbrevet 1995/96? Om inte, vilket alternativt syfte bör gälla? Ställningstagandet i dessa frågor bör innefatta frågan om KTS-stöd också fortsättningsvis ska vara bundet till svenska resurser och erfarenheter.

- INEC/KTS-enheten bör vidare ta initiativ till en diskussion hur KTS-erfarenheterna bäst kan utnyttjas för att stödja genomförandet av PGU. Detta bör göras mot bakgrund av att KTS har relevanta erfarenheter inom områden som betonas i PGU, t ex involvering av många svenska intressenter och verksamhet i ett stort antal länder där det finns behov av och förutsättningar för samarbete. Hur bör KTS-erfarenheterna härvidlag beaktas i relation till erfarenheterna inom andra samarbetsformer med liknande drag, t ex internationella kurser, krediter eller stöd via svenska enskilda organisationer? INECs planerade diskussioner i region- respektive ämnesforum kan tjäna som utgångspunkt för hanteringen av dessa frågor.
- I samband med att syftet med KTS fastställs, inklusive dess roll i genomförandet av PGU, bör KTS-verksamhetens organisatoriska inplacering inom Sida övervägas, speciellt om genomförandet av PGU gör att KTS eller KTS-liknande verksamhet ges högre prioritet. Syftet skulle vara att ge KTS en tydligare roll både i policy-sammanhang och i insatshanteringen. Översynen har inget preciserat förslag hur detta skulle gå till men anser det viktigt att lösningen baseras dels på en stark länk med regionavdelningarna, dels på en sammanhållen handläggningsfunktion för KTS-insatser.
- Inom utvecklingssamarbetet innebär PGU att all verksamhet specifikt måste bidra till fattigdomsbekämpning. Vidare måste ett rättighetsperspektiv tillämpas. I Sidas policyarbete i dessa frågor bör KTS uppmärksammas så att enheten ges vägledning i det interna arbetet på att tydliggöra fattigdoms- och rättighetsaspekterna inom samarbetsformen. Områden där avancerat svenskt kunnande konkret kan bidra till fattigdomsbekämpning och främjande av rättigheter är särskilt intresse i KTS-sammanhang.
- Arbetet med region- och landstrategier ger möjligheter att styra resursanvändningen inom KTS dels till prioriterade och utvecklingsinriktade länder, dels till sektorer i dessa länder där det finns förutsättningar för begränsade KTS-insatser att bidra till fattigdomsminskning och stärkta mänskliga rättigheter. Dessa styrningsmöjligheter bör utnyttjas mera systematiskt än vad som nu är fallet. På samma sätt bör KTS-verksamheten uppmärksammas på ett mera systematiskt sätt när Sida upprättar sina land- och regionplaner. Syftet med dessa åtgärder skulle vara att effektivisera beredningen och korta handläggningstiderna genom att föra över så mycket som möjligt av analysarbetet från insatshanteringen till strategiarbetet.
- Enligt översynens uppfattning har KTS-modellen, eller delar av den, en roll också inom det traditionella långsiktiga utvecklingssamarbetet. Översynen finner att KTS låter sig kombineras med andra samarbetsformer, vilket visas av såväl Europasamarbetet som erfarenheter i de traditionella samarbetsländerna. Översynen rekommenderar därför att Sida vidareutvecklar KTS som en av flera samarbetsformer i det

traditionella samarbetet. Inledningsvis skulle detta kunna ske genom pilotverksamhet i något land i varje region, i samband med att en ny landstrategi utarbetas för landet i fråga. Enligt översynens uppfattning bör KTS-samarbete i dessa länder handläggas av ambassader respektive ämnesavdelningar, med KTS-enheten som rådgivare och metodstöd.

- Översynen finner att upphandlingsprocedurerna för närvarande utgör ett av de största hindren för ett effektivt utnyttjande av KTS. Såväl de upphandlingsansvariga som KTS-enheten behöver riktlinjer från verksledningen som ett stöd i arbetet på att finna praktiskt användbara former för upphandling. Översynen rekommenderar därför att upphandlingsfrågorna uppmärksammas på policynivå och att ett särskilt uppdrag läggs ut för att finna effektiva upphandlingslösningar.

1.3.3 Rekommendationer: kännetecknen

KTS-verksamhetens grundläggande drag, dess 'kännetecken' utvecklades under BITS-tiden, se avsnitt 1.3.1 ovan. Översynen finner att kännetecknen i princip är relevanta men att de bör ses över i följande avseenden:

- De nuvarande kännetecknen betonar samarbetspartners roll, vilket stämmer väl överens med principerna för Sidas arbete. Däremot hanterar de inte explicit fattigdomsminskning som ett övergripande mål eller rättighetsperspektivet som en grundläggande aspekt i utvecklingssamarbetet. Liksom övriga Sida behöver KTS-enheten se över hur dess verksamhet bäst kan anpassas till de förutsättningar som anges i PGU. Härvidlag kan enheten behöva vägledning från verksledningen och/eller POM (Policy- och metodavdelningen).
- Kännetecknen står i princip i överenskommenhet med de bedömningskriterier och andra centrala begrepp som anges i 'Så arbetar Sida' men kom till innan de nuvarande Sida-begreppen formulerades. Översynen rekommenderar därför att begreppsapparaten inom KTS stäms av emot de begrepp som används i "Så arbetar Sida" för att på ett tydligt sätt knyta an till aktuella begrepp och arbetssätt.
- Översynen anser att avstämningen mot 'Så arbetar Sida' dessutom bör beakta analysbehovet i samband med KTS-insatser. I 'Så arbetar Sida' konstateras att analysbehovet måste bedömas från fall till fall med syfte att begränsa arbetet till en realistisk nivå. Detta sker genom att definiera vilken typ av analyser som är strategiskt viktiga och därför bör utföras, respektive vilka som är mera perifera och därför kan hanteras översiktligt. I KTS-sammanhang är det enligt översynens uppfattning särskilt viktigt att särskilja vilken typ av analys som bör utföras av Sverige på strategi- respektive insatsnivå, respektive vilka analyser som bör avkrävas samarbetspartnern på projekt/programnivå. Se 1.3.4 nedan.
- Kännetecknen kan tillämpas mer eller mindre flexibelt. För att göra KTS mera lättanvänt anser översynen att kännetecknen som *svenska parter* och *kostnadsdelning* bör användas mer flexibelt och anpassas till situationen. Vid behov bör fler lokala konsulter än normalt kunna anlitas respektive lägre krav ställas på lokal finansiering. Liksom tidigare, bör KTS dock inte finansiera lokala baskostnader, som löner och lokaler.

1.3.4 Rekommendationer: riktlinjer och arbetsrutiner

Som noterats ovan har KTS-enheten varit aktiv i att utveckla metoder och arbetssätt. Översynen vill peka på ytterligare några områden där förbättring och effektivisering bör kunna uppnås:

- För att minska resursåtgången i insatshanteringen bör så mycket som möjligt av det analytiska arbete, som krävs för Sidas insatsbeslut, göras som en del av strategiarbetet. Utöver land- och sektorval bör strategierna ge vägledning vad gäller kraven på fattigdomsminskning och hänsynstagande till rättighetsaspekter, liksom till risknivån vid samarbete med ett visst land. Syftet skulle vara att minska kravet på uttömmande analyser från samarbetspartnern och/eller KTS-enheten i de enskilda insatserna utan att därför väsentligt öka riskerna i samarbetet.
- I samband med strategiarbetet bör eventuella sektorprogram som genomförs av samarbetspartnern och andra givare uppmärksammas, eftersom utvecklandet av sektorprogram ofta kräver specifika kapacitets-utvecklingsinsatser, som skulle kunna lämpa sig för KTS-finansiering.
- Den ökade betoningen av 'mjuka' sektorer har lett dels till samverkan med mindre erfarna och kompetenta samarbetspartners, dels till svårigheter att finna lämplig svensk expertis. Översynen anser att dessa problem bör kunna minskas genom att aktivt söka efter områden som dels är viktiga för fattigdomsminskning och stärkta rättigheter, dels bygger på avancerat kunnande där Sverige är konkurrenskraftigt. Lantmäteriet är ett exempel som redan figurerar i KTS-sammanhang, men liknande förutsättningar bör finnas på andra områden, t ex i kombinationen miljöfrågor och fattigdoms/ rättighetsaspekter. Kartläggningem bör utföras som en del av upprättandet av det resursbasregister, som översynen också föreslår.
- I avvaktan på att upphandlingsprocedurerna anpassas till behoven inom KTS, bör upphandlingsfunktionen stärkas snarast möjligt. Översynen har inte haft i uppdrag att ta fram en teknisk lösning i denna fråga men anser att följande alternativ bör övervägas på kort sikt: 1) koppla en upphandlingshandläggare till KTS-enheten (ev. även Europaavdelningen) och genomför upphandlingarna med Sida som kontraktspart eller 2) anlita extern upphandlingsexpertis som å samarbetspartnerns vägnar genomför de tekniska delarna av upphandlingen, med samarbetspartnern som aktiv part i urvalet av den professionellt bästa konsulten. Enligt det senare alternativet skulle Sidas roll främst bli att granska upphandlingsförfarandet och bedöma om 'no objection' kan lämnas.
- Konzeptupphandling och sätt att stärka erfarenhetsutbytet mellan samarbetspartners och svenska intressenter – utan att diskvalificera svenska intressenter i upphandlingssammanhang – bör prövas.
- Samrådsrutinerna inom och utom enheten bör ses över. När, med vem och hur är det nödvändigt att ha samråd? Går det att minska det interna arbetet (möten, administration och samråd) till förmån för det externa samarbetet (stöd till och dialog med parterna)? Kan beslutsprocesserna förenklas, exempelvis genom att en särskild projekt-kommitté för KTS-insatser inrättas?

- Fältbesöken är av stor vikt i beredning och handläggning men blir begränsade av personella och finansiella skäl. KTS-enheten bör pröva olika sätt att stärka effekten av fältförsöken i enlighet med rekommendationerna i rapportens huvuddel.
- I den interna kapacitetsutvecklingen bör dialogfrågor och projekt- och riskbedömning uppmärksammas särskilt, både vad gäller rollfördelning och sakinnehåll. Stärkt kapacitet på dessa områden är särskilt viktig vid samarbete med relativt svaga och oerfarna partners.
- Samverkan med de internationella kurserna, ITP, bör stärkas. Deltagare från KTS-länder bör ges information om KTS och få möjlighet att arbeta med KTS-relaterade projektförslag under kurserna.
- KTS-enheten bör upprätta en kommunikationsplan för informations-spridning om KTS inom Sida, inklusive fältorganisationen. I det senare sammanhanget bör utresande och utstationerad UD- och Sidapersonal uppmärksammas särskilt. Kommunikationsplanen bör även innefatta principerna för informationsspridning inom KTS-länderna.
- Begränsad samverkan med internationella organisationer har inletts för att nå ut i länder där Sidas/KTS-enhetens kapacitet eller genomslagskraft är begränsad. Översynen rekommenderar fortsatta men begränsade pilotförsök med multi-bi-stöd. I uppföljningen av försöken bör särskild uppmärksamhet fästas vid hur de grundläggande dragen i KTS-verksamheten påverkas, t ex kontraktsförhållanden, kompetenta parter och utnyttjandet av svenska resurser.

1.4 Förslag till handlingsplan

Bland det stora antalet rekommendationer som har redovisats ovan, finns det ett antal som förefaller särskilt angelägna och därför bör uppmärksammas tidigt. En prioriterad åtgärdslista/förslag till handlingsplan skulle kunna se ut på följande sätt:

- 1.4.1. Genomförande av de planerade diskussionerna i region- och ämnesforum för att inleda en diskussion om PGU och KTS med syfte att engagera Sidas ledning i en strategisk diskussion om den framtida rollen för KTS- eller KTS-liknande samarbetsformer. Diskussionen bör även innefatta strategiskt viktiga administrativa frågor, särskilt upphandlingsproblematiken.
- 1.4.2. Åtgärder för att tydliggöra och stärka fattigdomsminskning och rättighetsaspekter i KTS-insatser.
- 1.4.3. Åtgärder för att utvärdera effekterna av de nuvarande upphandlingsprocedurerna och ett inledande arbete på att finna praktiskt användbara alternativ inom det övergripande regelverkets ram.
- 1.4.4. Genomgång av möjliga övriga åtgärder, utöver upphandlingsaspekter, för att förenkla handläggningen och förkorta handläggningstiderna.

2. Bakgrund till översynen

2.1 Bakgrund till KTS och anledningarna till en ny översyn

Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete, KTS, är en samarbetsform som främst är utformad för att möta efterfrågan på insatser i länder där Sverige inte i övrigt bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete. Det förutsätter att samarbetspartnern tar en ledande roll som projektägare och kontraktspartner. Det utformades för att vara ett flexibelt och snabbt instrument på områden där samarbetspartnern efterfrågar svenska kunskaper och erfarenheter. KTS-samarbete finns f n i ett 30-tal länder i Asien, Latinamerika och Afrika. Detta samarbete bedrivs av enheten för kontraktsfinansierat tekniskt samarbete, KTS-enheten, inom INEC. Därtill används KTS-instrumentet i stor utsträckning av Europa-avdelningen för samarbete i Central- och Östeuropa samt i de länder som tidigare bildade Sovjetunionen. Samarbetsformen används endast i begränsad omfattning av andra enheter inom Sida.

INEC har av två skäl beslutat göra en översyn av KTS som samarbetsform. För det första finns det inom och utom Sida en oklarhet om vad som kännetecknar KTS som samarbetsform och hur KTS-samarbetet styrs. Kriterierna för bedömning av när och hur KTS är en lämplig samarbetsform behöver därför tydliggöras. För det andra har grundförutsättningarna för samarbetsformen förändrats. KTS utformades för att vara en snabb och flexibel samarbetsform. Av olika skäl har såväl snabbheten som flexibiliteten naggats i kanten, vilket har resulterat i att KTS, trots påvisade förtjänster, numera används i en betydligt mindre utsträckning än vad som tidigare var fallet. Denna översyn avser att ge ökad klarhet kring användningen av KTS och ger dessutom förslag vad gäller interna handläggningsrutiner, organisationsfrågor och andra förhållanden med syfte att stärka KTS som samarbetsform.

Översynen utgör en nulägesanalys kring rådande förutsättningar för KTS och skall ses som ett komplement till de tidigare utvärderingar som gjorts av KTS år 1996 "A Review of the Programme for Technical Co-operation of the programme for technical Local Ownership and Co-operation", "Contract-Financed Technical Co-operation and Local Ownership" år 2003 samt Internrevision av KTS år från 2003 (Internrevisionen 03/03).

2.2 Översynens omfattning och genomförande

Uppdragsbeskrivningen för översynen återfinns i bilaga 1. I uppdragsbeskrivningen framhålls tre huvuduppgifter:

1. Utveckla och tydliggör kännetecknen för KTS
2. Beskriv hur KTS-samarbetet styrs till omfattning och inriktning
3. Revidera riktlinjer för handläggning av KTS för att möta dagens behov

Översynen har bedrivits genom litteratur- och dokumentstudier samt genom ett stort antal intervjuer inom och utom Sida. En litteraturlista och en lista över intervjuer bifogas, bilagorna 2 och 3.

Efter inledande bakgrundsbeskrivningar presenteras resultatet av översynen i följande huvudavsnitt:

- Avsnitt 4: Syften och mål
- Avsnitt 5: Roller
- Avsnitt 6: Kännetecknen
- Avsnitt 7: Riktlinjer och arbetsrutiner
- Avsnitt 8: Sammanfattning av slutsatser från tidigare studier av KTS
- Avsnitt 9: Avslutande kommentarer och förslag till handlingsplan

Översynens tre huvuduppgifter hanteras inom ramen för denna disposition. Reflektioner och slutsatser återges i slutet av aktuella avsnitt men har också sammanfattats i avsnitt 1.

Översynen är INEC-intern och har i sig inte mandat att belysa frågeställningar utanför INEC. Den syftar till att tydliggöra formerna för KTS som samarbetsform samt att ge förslag på hur dessa kan anpassas till Sidas och samarbetsländernas nuvarande behov. Den analys som utförts visar dock att problemställningarna och åtgärderna bara delvis är INEC-interna, varför såväl presentationen som slutsatser och rekommendationer kommer att avse både INEC-interna och övergripande aspekter. Detta gäller inte minst förutsättningarna för att utnyttja KTS-instrumentet för att genomföra vissa aspekter av politiken för global utveckling. Jämförelser mellan KTS-arbetet inom INEC resp. Europaavdelningen redovisas i avsnitt 4.7.

3. Historisk bakgrund

3.1 KTS – tillkomst och historia

KTS har sitt ursprung i ”Beredningen för försöksverksamhet med utbildningssamarbete med vissa u-länder” som bildades på 70-talet under Utbildningsdepartementet. 1979–80, efter ett par års försöksverksamhet ombildades enheten till en myndighet, BITS, (Beredningen för Tekniskt och ekonomiskt Samarbete), en myndighet som underställdes Utrikesdepartementet. Alltifrån starten utgjordes kärnan i BITS verksamhet av tekniskt samarbete, där svenska experter gav stöd till för-investeringsstudier, utbildnings- eller institutionssamarbete.

Ämnesmässigt låg verksamhetens tyngdpunkt på infrastruktur och de svenska basnäringarna samt områden inom vilka Sverige ansågs ha en bred kompetens vilket bl.a. omfattade förvaltning. Samarbetet riktades ursprungligen helt och hållet till länder utanför SIDA:s land-programmerade bistånd. Syftet var att främja ekonomisk och social utveckling i av UD anvisade låg- och medelinkomstländer. Under 1980-talet fick BITS dessutom i uppdrag att gå in i vissa programländer (bl. a. Namibia, Zimbabwe, Botswana och Vietnam) med motiveringen att dessa länder på sikt skulle utgå ur programlandskretsen.

Under perioden 1979 – 95, dvs. fram till bildandet av det nya Sida 1995, omfattade det tekniska samarbetet över 1 300 insatser i mer än 50 länder till ett sammanlagt belopp av en och en halv miljard kronor. (Detta innefattar inte samarbetet med Central-och Östeuropa, som delvis även det utgörs av KTS-insatser).

3.2 KTS efter Sidas bildande

Under åren sedan ”nya” Sida bildades 1995 har förutsättningarna för KTS genomgått flera förändringar. En av de viktigaste, och som fått störst konsekvenser för verksamheten, var när Sida upphörde att finansiera redan förhandlade kontrakt och i stället krävde att upphandlingar skulle göras i konkurrens mellan svenska intressenter. Detta har inneburit att KTS-handläggarna numera lägger ner ett mycket mer omfattande arbete på att identifiera projekt samt att stödja samarbetsparterna i projektformulering. Detta, samt att verksamheten i ett antal länder genom strategier har styrts in på mjukare sektorer, har bidragit till att utbetalningsvolymen för KTS-enhetens del har minskat från ca 230 milj kr/år i början av 90-talet till 110 milj kr under slutet av 90-talet för att nu

ligga på en nivå på ca 100 mkr/år. Inom Sida/Europa är det svårare att särskilja KTS-samarbete från andra former av samarbete pga att det inte finns exakta KTS-siffror för Östsamarbetet

Det finns flera symptom som visar att åtgärder bör vidtas:

- Åtagande- och utbetalningsvolymerna som fortfarande är betydligt lägre än vid tiden för Sidas bildande.
- Ett minskat antal insatser och beslut.
- En hög personalomsättning, inte minst på chefsposten.

Också förändringar i andra, mera grundläggande, förhållanden har spelat in. KTS utformades som en del av en självständig myndighet, BITS, med en tydlig identitet, egna målsättningar, erkänd status och ett resultatorienterat arbetssätt. När det nya Sida bildades blev verksamheten del av en stor organisation med en annan kultur och ett annorlunda arbetssätt. I relation till Sidas övriga verksamhet framstod KTS som udda och svårförståeligt. KTS placerades djupt inne i organisationen och knöts till *en* enhet inom INEC, som bara delvis härbärgerar den typ av ärenden som KTS är inriktat på samt till Sida-Öst. Den särställning och synlighet som fanns på BITS-tiden försvann. De grundläggande förutsättningarna för KTS arbetet har även påverkats av andra faktorer såsom landstrategier och nya upphandlingsregelverk.

Utvecklingen inom KTS illustreras av följande tabell över avtalade och utbetalade belopp (miljoner kronor i löpande priser) under de senaste 10 åren:

Budgetår	-93	-94	-95	-96	-97	-98	-99	-00	-01	-02	-03
Avtalat	288	323	106	93	174	118	126	123	99	101	102
Utbetalat	207	238	221	133	96	119	122	128	97	100	100

Dessa siffror visar på den nedgång i utbetalnings- och avtalsvolymerna som skedde från 1995/1996 efter sammanslagningen av BITS och Sida.

Trots de ändrade förutsättningarna och det minskade utnyttjandet visar utvärderingar och studier att KTS-instrumentet som sådant har förtjänster:

- Det lämpar sig i länder/situationer där Sida inte i övrigt bedriver långsiktig verksamhet eller är permanent representerad.
- Det svarar mot uttryckta behov, efterfrågan, hos samarbetsparterna.
- Det ger påtaglig utvecklingseffekt med begränsade insatser av biståndsmedel.
- Samarbetsformens karakteristika leder till starkt lokalt ägande¹

3.3 Nya förutsättningar och utmaningar

I Sveriges nya politik för global utveckling talas bl. a. om betydelsen av att det svenska samhället i större utsträckning bör involveras, för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till det konkreta genomförandet av politiken för global utveckling. De svenska aktörer som nämns är offentliga aktörer, utbildningsväsendet, enskilda organisationer, folkrörel-

¹ Sida Evaluation 03/09 Contract Financed Technical Co-operation and Local Ownership"page x and xi in the summary

ser och näringslivet men det talas också om vikten av att svenska insatser i större omfattning bör genomföras i nära samarbete med andra bilaterala och internationella aktörer. Det sägs även att Sverige bör kunna verka överallt där det finns behov och förutsättningarna i övrigt föreligger.

KTS har ett upplägg som svarar väl mot de ambitioner som kommer till uttryck i politiken för global utveckling, inte minst genom att KTS-verksamheten bedrivs i ett stort antal länder och involverar många olika parter i det svenska samhället. Även om denna översyn huvudsakligen är inriktad på att stärka KTS-instrumentet inom dess nuvarande ramar, kommer den också att belysa samarbetsformens förutsättningar i ett vidare perspektiv.

4. Syfte och mål

4.1 Syftet med KTS

Ett grundläggande syfte med KTS är att tillhandahålla efterfrågestyrda, snabba och flexibla insatser med påtaglig utvecklingseffekt i länder där Sverige inte bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete och där det finns en efterfrågan på svenskt kunnande och svenska lösningar och erfarenheter.

I regleringsbrevet 1995/96, där grunden lades för en tidigare översyn av KTS, uttrycks ambitionen med KTS på följande sätt: ”Det är viktigt att bevara verksamhetens karaktär med bl. a. små insatser, flexibilitet och snabb reaktion på bl a ambassadernas initiativ”.

Under en följd av år har det saknats policyuttalanden om KTS, men enligt intervjuer inom ramen för den nu aktuella översynen anser representanter för såväl UD som Sida att det ursprungliga syftet i stort sett bör bestå:

- Ett brett och flexibelt samarbete med övriga länder, dvs. länder utanför Sidas traditionella landkrets.
- Ett samarbete som syftar till långsiktig kapacitets- och kompetensutveckling i samarbetsländerna.
- Ett samarbete som inte är lika administrativt resurskrävande som övriga samarbetsformer.
- Ett samarbete i vilket konkurrenskraftiga svenska resurser används som svar på en tydlig efterfrågan från samarbetsländerna

4.2 Målsättningar för KTS

Utredarna har inte kunnat finna någon aktuell målbeskrivning som statsmakerna utarbetat specifikt för KTS. På ett övergripande plan gäller samma mål som för övrigt svenskt utvecklingssamarbete:

’Målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Stöd utifrån kan bara fungera som ett komplement till ett lands egna ansträngningar.’

Inom KTS-enheten har följande målformulering utformats (här som den återges i översynens uppdragsbeskrivning: ”att främja kapacitetsutveckling i samarbetsländerna samt att förmedla kunskap inom områden som är av strategisk betydelse för samarbetsländernas utveckling utifrån svenska erfarenheter”

Reflektioner och slutsatser

Avsaknaden av auktoritativa policy- och målformuleringar återspeglar den låga profil som KTS för närvarande har. Samtidigt visar intervjuerna att det finns en kontinuitet i synen på KTS och en insikt om att samarbetsformen har en viktig funktion. Inte minst ambitionerna i Sveriges politik för global utveckling (PGU) kan ge anledning för UD och Sidas ledning att se över policy- och målformuleringarna kring KTS och vid behov anpassa dem till de förhållanden som råder idag. Principerna för landval och relationen till det övergripande målet om fattigdomsbekämpning är områden av speciell relevans i detta sammanhang. Om det ursprungliga syftet (med betoning av efterfrågestyrning, flexibilitet och snabbhet) ska upprätthållas, krävs dessutom åtgärder för att strömlinjeforma den praktiska hanteringen av samarbetsformen, speciellt vad gäller upphandling.

Enligt PGU är målet för svenskt utvecklingssamarbete entydigt: 'att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor'. Detta mål gäller även för KTS. Liksom för övriga enheter inom Sida kommer KTS-enheten att behöva sätta av tid och resurser för att definiera hur verksamheten påverkas av målsättningen att allt utvecklingssamarbete ska vara inriktat på fattigdomsminskning och bygga på ett rättighetsperspektiv.

I PGU talas vidare om betydelsen av att det svenska samhället involveras i större utsträckning, för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till det konkreta genomförandet av politiken. Det sägs även att Sverige bör kunna verka överallt där det föreligger ett behov och det finns förutsättningar.

PGUs målbeskrivningar gör KTS-instrumentet intressant. Det finns anledning för UD och Sida att överväga om instrumentet, eller någon variant av det, skulle kunna användas på ett systematiskt sätt för att möta behoven av ett flexibelt, snabbt och effektivt sätt att lämna stöd i gruppen 'övriga länder'. Sådana överväganden bör inkludera instrumentets status, inklusive dess organisatoriska placering, inom utvecklingssamarbetet som helhet.

4.3 Landval och övergripande styrinstrument

Historiskt inriktades KTS främst på parter i medelinkomstländer. Detta var en ursprunglig politisk intension med KTS. I enlighet med vad som sades i regleringsbrev rörande BITS önskade Sverige vidga landkretsen för det svenska utvecklingssamarbetet till medelinkomstländer utanför den traditionella kretsen av låginkomstländer. Medelinkomstländer bedömdes dessutom lämpliga för KTS som samarbetsform med tanke på att det i dessa länder finns parter med tillräcklig kompetens för att ta ett ägar- och projektledaransvar. För närvarande arbetar KTS/INEC i 27 länder i Asien, Latinamerika och Afrika och Europaavdelningen i ca 7 (efter det att de Baltiska länderna, Polen, Slovakien blivit medlemmar av EU). Europaavdelningens insatser är främst inriktat på Central- och Östeuropa samt de länder som tidigare bildade Sovjetunionen. Andra Sidaavdelningar och utlandsmyndigheter använder instrumentet endast i begränsad omfattning. Totalt har 56 länder sedan 1980-talet erhållit KTS-stöd.

I den studie som genomfördes 1996 ”A review of the Programme for Technical Cooperation”² fördes ett omfattande resonemang i landvalsfrågan. I studien diskuterades hur två index, Human Development Index, HDI, och Per Capita Income, PCI, skulle kunna användas för att underlätta landvalet inom KTS. Konsulternas slutsats blev att KTS lämpar sig bäst i länder med högt HDI i kombination med ett relativt lågt PCI. Dessa länder ansågs lämpade för KTS eftersom de har tillräcklig kapacitet för att självständigt driva en utvecklingsprocess, samtidigt som den relativt låga inkomstnivån gör att de alltså har behov av bistånd. Konsulterna ansåg dock inte att KTS skulle reserveras för denna landkategori utan göras tillgängligt också för andra länder.

Både Ownership-studien (2003) samt ”A review of the Programme for Technical Cooperation” (1996) kom fram till att valet av medelinkomstländer är relevant för KTS, samtidigt som de fann att *landvalet inte är ett avgörande kriterium* för KTS. Snarare är det *kompetensen* inom en sektor eller t o m hos en enskild samarbetspart som avgör om KTS ska kunna bedrivas på ett lämpligt sätt eller inte. Det finns ett antal exempel på KTS-insatser i låginkomstländer, även i länder där Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete, som visar att samarbetsformen kan bedrivas på ett framgångsrikt sätt också i dessa länder förutsatt att samarbetsparten har kompetens och kapacitet att planera, genomföra och följa upp insatsen. Också arbetet inom Europaavdelningen illustrerar att det går bra att använda KTS parallellt med andra samarbetsformer.

Regionmässigt har det skett en förskjutning under de senaste åtta åren. Från en relativt jämn fördelning t o m 1996³ mellan stödet till Latinamerika, Afrika och Asien (ca 1/3 per världsdel av utbetalningarna) har KTS nu gått mot ett allt mer omfattande stöd till länder i Asien, främst till Mongoliet, Kina, Indonesien och Filippinerna. Under 2003 uppgick utbetalningarna till länder i Asien till hela 74 % (2002 till ca 57%). Insatser i de ursprungliga KTS-länderna i Nordafrika och Mellanöstern uppgick 2003 enbart till ca 5 % och till Latinamerika ca 21 %. Länder i Nordafrika och Latinamerika i vilka samarbetet har minskat är bl.a. Tunisien, Egypten, Costa Rica, Dominikanska Republiken.

Utöver de redan uppräknade asiatiska länderna tillhör Jordanien, Egypten, Marocko, Syrien, El Salvador, Ecuador, Bhutan och Jamaica de större mottagarna (statistik från 2003).

Förskjutningen av KTS-stödet till Asien från Afrika och Latinamerika är, enligt de personer översynen har intervjuat, inte en medveten politisk viljeyttring utan snarare en följd av en större efterfrågan på KTS i de asiatiska länderna. Det kan dock även bero på en förstärkning av den handläggande personal som hanterar Asien. Ju större handläggarresurser desto fler insatser. Det är idag sex personer som handlägger insatser i Asien, om man räknar in de tre personer som finns i fält, 2,6 personer handlägger ärenden i Latinamerika och endast två personer handlägger samarbetet med Afrika och Mellanöstern.

² ”A review of the programme for technical cooperation” sid 74-80, 1996, Andante Consultants AB

³ Se Utredning 1996 A Review of the Programme for Technical Co-operation (Andante Consultants AB)

Reflektioner och slutsatser

I diskussionen kring landval bör två aspekter särskiljas, dels landval som ett strategiskt instrument, dels landval utifrån var det finns förutsättningar att ha framgångsrika KTS-insatser.

Landval som ett strategiskt instrument kan användas för att fördela knappa svenska resurser till länder och områden där förutsättningarna för fattigdomsminskning är goda eller områden som Sverige av andra skäl vill ge prioritet. Landvalet i denna bemärkelse görs genom *land- och regionstrategier*. Det aktuella strategiarbetet avseende Västafrika kan tjäna som exempel. Som styrinstrument för en enhet med KTS-ansvar är denna typ av landval fördelaktig, eftersom den ger tydlighet och gör det lättare att fördela resurserna inom en definierad grupp av prioriterade länder. Samma strategi torde kunna tillämpas för att underlätta genomförandet av politiken för global utveckling. *Sidas land- och regionplaner* är viktiga som komplement till strategierna, eftersom de ger möjlighet att precisera och operationalisera strategiernas innehåll.

Land- och regionstrategierna ger möjlighet att bättre anpassa KTS och annat svenskt stöd till förhållandena i varje land. Enligt översynens uppfattning bör denna möjlighet utnyttjas mera systematiskt som vägledning i sektorval och insatsarbete. Strävan bör vara att minska kraven på specifika analyser för enskilda projekt och insatser. För att denna styrning ska fungera väl bör KTS-enheten vara involverad i upprättandet av strategier och planer. På så sätt kan det säkerställas att stödet utgå till de verksamheter som samarbetspartnern prioriterar och dessutom både motsvarar de svenska biståndspolitiska målen och har förutsättningar att ge utvecklingseffekt inom ramen för en begränsad KTS-insats. Schablonmässiga lösningar, som huvudsakligen baseras på målsättningarna i svenskt utvecklingssamarbete, snarare än på efterfrågan och specifika behov i de olika länderna, bör undvikas. Särskilt gäller detta områden där det finns begränsningar i den svenska resursbasen, till exempel institutioner som är inriktade på allmänna främjandefrågor kring demokrati, rättigheter och god samhällsstyrning.

I länder där Sverige bara bedriver begränsad verksamhet kan det ifrågasättas om strategier alltid bör upprättas. Alternativ är att undersöka om andra länder har upprättat strategier som kan användas också av Sverige eller att, så som redan sker, använda regionstrategier som instrument för att styra land- och sektorval.

Riktlinjerna i land- och regionstrategierna är övergripande och föga detaljerade. I den operationella planeringen och styrningen har land- och regionplaner, som utarbetas inom Sida, därför en viktig roll. Land- och regionplanernas roll har stärkts under senare tid och det är angeläget att KTS-enheten aktivt medverkar i utarbetandet. Det följande är exempel på områden som kan belysas i land- och regionplanerna:

- Göra ett mera tydligt val av samarbetsområden som både överensstämmer med målen för svenskt utvecklingssamarbete och erbjuder goda förutsättningar för KTS-samarbete.
- Ge vägledning vad gäller faktorer som särskilt bör belysas i samband med beredningar, med syfte att minska resursinsatserna vid de enskilda beredningarna.

- Koncentrera utbudet till länder där förutsättningarna är speciellt goda, både ur utvecklingssynpunkt och med hänsyn tagen till Sidas kapacitet. Detta bör göras utifrån de övergripande riktlinjer som ges i land- och regionstrategier.
- Ge vägledning för en förenklad hantering av stöd till länder där samarbetet är ringa, men där det ändå finns en önskan att samarbetet ska vara baserat på efterfrågan av just svensk kompetens.

Insikten att framgångsrikt KTS-arbete kan bedrivas också i traditionella samarbetsländer öppnar möjligheten för andra enheter inom Sida att utforma KTS-liknande insatser även i dessa länder. Detta är i linje med vad som föreskrivs i Så arbetar Sida, där det framhålls att valet av samarbetsformer bör vara flexibelt så att valet görs på grundval av de aktuella omständigheterna, snarare än tradition och vana. Arbete med KTS enligt denna modell förutsätter inte direkt medverkan från KTS-enheten, men ställer krav på att kunskap om samarbetsformen sprids till relevanta enheter inom Sida.

4.4 Sektorval: efterfrågestyrning och landstrategier

Genom åren har det inom KTS funnits en strävan efter tydlig efterfrågan, vilket ses som ett uttryck för ägande och engagemang från samarbetspartnerns sida. Andra aspekter som främjar ägande och engagemang diskuteras i avsnitt 6 nedan.

Tydlig efterfrågan tar sig bl.a. uttryck i en framställan från officiellt håll i samarbetslandet. Ofta kommer framställan från ett koordineringsministerium, såsom Ministry of Finance, Ministry of International Coordination eller Ministry of Foreign Affairs. Framställan har då i samarbetslandet oftast gått från den ansökande myndigheten till ett fackministerium som i sin tur sänder den till koordineringsministeriet via den svenska ambassaden som slutligen sänder den till Sida.

Efterfrågestyrningen bidrog till att verksamhetens tyngdpunkt i början låg på infrastruktur, svenska basnäringar och andra områden, såsom institutionsutveckling, där Sverige ansågs ha en bred kompetens. Den faktiska sektorfördelningen avgjordes i stor utsträckning av vilka institutioner som var starka och kompetenta nog – och hade tillräcklig kunskap om svenska kompetensområden – för att ta initiativ till en insats. I realiteten kom många initiativ till genom att svenska företag och intressenter gemensamt formulerade ett projektförslag som sedan presenterades för Sida för granskning och eventuell finansiering. I samband med att upphandlingsreglerna skärptes, stängdes dock i praktiken denna väg att initiera projekt. Svenska intressenter som direkt engagerade sig i projektutformningen bedömdes enligt regelverket ha diskvalificerat sig för genomförandefasen. Deras intresse och motiv för att medverka i en dialog med samarbetspartnern om projektets inriktning försvann, vilket innebar att antalet initiativ minskade och att möjlighet till en god dialog mellan parterna inför projektplaneringen försvann.

En annan utveckling i samma riktning har följt av den globala tendensen att kommersialisera och privatisera verksamheter som tidigare bedrivits i offentlig regi. Särskilt privatiseringar har gjort det nödvändigt att avveckla stöd med offentlig medel, utöver stöd till reglering och

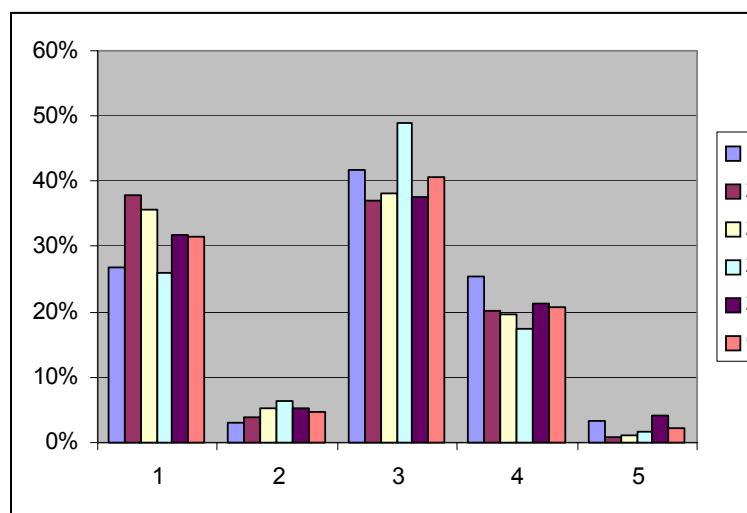
annan verksamhet som ligger kvar i den offentliga sektorn. Telekomunikation, gruv- och pappersindustri är exempel på sektorer där Sverige har konkurrensfördelar och exporttraditioner, men där privatisering försämrat förutsättningarna för KTS-stöd.

Parallellt med dessa förändringar har det funnits en strävan att höja utvecklingseffekten och stärka fattigdomsbekämpningen genom att i land- och regionstrategier definiera vilka sektorer som bör ges prioritet.

Landstrategierna utarbetades först för de traditionella samarbetsländerna, men har efter hand kommit att utarbetas även för övriga länder av intresse i svenskt utvecklingssamarbete. I intervjuerna för översynen har det ofta framhållits att landstrategierna har inneburit en förskjutning inom KTS-samarbetet från "hårdvaruområden", såsom infrastruktur, mot "mjukvaruområden", såsom mänskliga rättigheter och demokrati.

Intervjuerna visar att *styrningen via landstrategier* skiftar från region till region. I Latinamerika har strävan att använda landstrategierna som ett aktivt styrinstrument varit tydlig, liksom i Västafrika, där en regional strategi just håller på att färdigställas. För dessa regioner har dessutom KTS-enheten deltagit aktivt i framtagandet av strategierna och kommunikationen mellan regionavdelningarna och enheten har fungerat bra. På andra håll, exempelvis i Nordafrika och Mellanöstern (gäller ej Palestina), har däremot intresset och ambitionerna att styra via landstrategier varit mindre påtagliga bl.a. pga begränsat regionalt intresse från ledningshåll.

Som framgår av figuren nedan fanns det dock inte någon tydlig tendens i denna riktning under femårsperioden 1999 – 2000. De s.k. "hårdare" sektorerna infrastruktur, urban utveckling och näringsliv har sedan 1980 pendlat mellan 30 opch strax över 50% och under de senaste fem åren har dessa sektorer legat på cirka 40%⁴.



⁴ Andante utredningen 1996 sid 16 och Sidas statistik i PLUS.

Den ungefärliga fördelningen på sektorer under femårsperioden 1999–2003 framgår av figuren ovan. Grupperna av staplar representerar:

Grupp 1: mänskliga rättigheter och demokrati

Grupp 2: sociala sektorer

Grupp 3: infrastruktur, näringsliv och global utveckling

Grupp 4: naturbruk

Grupp 5: övrigt

Reflektioner och slutsatser

Förändringar i synen på upphandling kombinerat med privatisering/kommersialisering har påverkat antalet initiativ och förslag från samarbetsländerna i negativ riktning. Arbetet med landstrategier har dessutom påverkat sektorinriktningen och lett till samarbete med institutioner som är mindre erfarna av att självständigt etablera internationell samverkan. En del åtgärder har vidtagits för att stärka initiativen och efterfrågan från samarbetsländerna. En sådan åtgärd är utstationeringen av regionala handläggare såsom har skett i Latinamerika, Indonesien och Kina. Andra åtgärder har varit att hålla projektformuleringsseminarier med utvalda deltagare i Latinamerika och ge aktivt stöd i projektformuleringsfasen till utvalda parter.

En effektiv efterfrågestyrning förutsätter mekanismer där a) Sida innehar bred kompetens om den svenska resursbasen b) KTS-utbudet görs känt, c) samarbetspartnern lätt kan identifiera intressanta samarbetsområden och enkelt lämna in relevanta framställningar (dvs. framställningar som är realistiska i förhållande till vad KTS kan erbjuda), och d) besluts- och genomförandesystem som är snabba och effektiva samtidigt som de ger kvalitet i resursanvändning och utvecklingseffekt.

Land- och regionstrategiarbetet och Sidas interna arbete med land- och regionplaner är inte bara instrument för landval utan är också viktiga för att stärka utvecklingseffekten genom val av sektorer där förutsättningarna för att uppnå fattigdomsminskning och främja rättighetsaspekter är goda. Ett kvalificerat sektorval förutsätter god kunskap om det aktuella landet. Vilka speciella områden finns det, där ett begränsat KTS-stöd, baserat på avancerat svenskt kunnande, har förutsättningar att bidra till fattigdomsminskning och stärkta rättigheter för fattiga människor? Under goda förutsättningar finns det nationella program för att minska fattigdomen, PRSP, som kan utnyttjas. I andra fall, och i länder där verksamheten är betydande, kan det vara motiverat att genomföra breda samrådsförfaranden och utföra särskilda analyser för att finna nya områden där KTS-insatser på ett effektivt sätt kan bidra till utvecklingseffekt och fattigdomsminskning. I länder med liten verksamhet bör frågan ställas om det finns förutsättningar att fortsätta samarbetet, t ex genom att identifiera pågående projekt, som KTS-insatserna kan knytas an till, t ex verksamhet som stöds av andra bilaterala givare eller internationella organisationer. Se avsnitt 7.7 vad gäller det senare.

I den strategiska planeringen på en mera konkret nivå är det viktigt att ta tillvara de tidigare KTS-utvärderingarnas (1996 och 2003) slutsatser att enskilda sektorer eller t o m institutioner kan lämpa sig för KTS om det finns kompetenta parter, även om miljön i övrigt är mindre gynnsam. Sidas arbete på land- och regionplaner kan vara ett forum för

planering på denna nivå men förutsätter ett nära och systematiskt samarbete mellan regionavdelningarna och KTS-enheten.

En stark efterfrågestyrning är sannolikt en grundförutsättning för att KTS-samarbetet ska fungera väl och kunna genomföras ”med lätt hand”, d.v.s. utan att binda stora administrativa resurser. För att efterfrågestyrningen ska fungera kan ökad ”marknadsföring” av KTS och svensk kompetens inom relevanta sektorer krävas i vissa länder. Metodstöd i projektformulering, liknande det man använt i KTS-samarbetet i Latinamerika, bedöms av översynen som ett intressant sätt att öka kvaliteten på projektförslag, öka graden av måluppfyllelse samt för att finna lämpliga insatser inom områden som bedöms relevanta ur svensk biståndssynpunkt, ”informed demand”.

Efter några års arbete med de mjukare sektorerna kan det vara dags att utvärdera efterfrågestyrning och genomförandekompetens i såväl dessa som de mera traditionella sektorerna, liksom att undersöka om det finns områden/sektorer som skulle lämpa sig för KTS men där samarbete fortfarande är ovanligt. Tillgången till svenska erfarenheter och kapacitet bör vägas in i dessa undersökningar. Eventuellt bör också en inventering göras av sektorer som är extra relevanta för samarbetet med ”övrige länder”, se 4.6 nedan. Syftet skulle vara att skapa ett material som tydliggör för samarbetsländerna inom vilka områden Sverige erbjuder internationellt konkurrenskraftig kompetens. Materialet skulle vara till nytta för UD-personal och annan fältpersonal i inledande dialoger/möten med möjliga framtida samarbetsparter.

4.5 Kapacitetsutveckling

Som framgått av KTS-enhetens målformulering för verksamheten är kapacitetsutveckling en central del av KTS-samarbetet. Brist på kunskap, kompetens och kapacitet är ett av de främsta utvecklingshindren och kapacitetsutveckling ses som ett av de främsta medlen för att skapa förutsättningar för fattiga människor att höja sin levnadsstandard. Detta gäller även om de fattiga medborgarna ofta inte är den direkta målgruppen utan främst gynnas indirekt genom att samhället fungerar bättre eller att exempelvis rättighetsfrågor (såsom regler som reglerar ägande av mark eller tillgång till vatten) görs kända också för en bred allmänhet. I medelinkomstländerna finns redan en grundläggande kapacitet och kompetens, vilket är en av förutsättningarna för KTS. På basis av denna grundläggande kompetens bör KTS bidra till bättre kunskap, höjd kompetens och bättre fungerande institutioner inom områden som är strategiskt viktiga för de fattiga i deras strävan att förbättra sin situation.

Sida har under senare år betonat vikten av kapacitetsutveckling som en nyckelaspekt av alla program och insatser. Enligt Sidas synsätt kan kapacitetsutveckling bedrivas på flera nivåer i ett samhälle, från individnivån till övergripande institutioner och regelverk. Den kan avse:

1. Utveckling av individers och organisationers kunnande och kompetens.
2. Utveckling av organisationer och/eller system av organisationer.
3. Förändring och stärkande av de institutionella ramarna så som de uttrycks i formella policies, lagar och regler, och/eller motsvarande vad gäller informella normer.

Så gott som alla KTS-insatser syftar till kapacitetsutveckling i någon form, främst på nivåerna 1 och 2, d.v.s. kapacitetsutveckling på individ- och på organisationsnivå. Bakgrunden är att de samarbetspartners som begär KTS-stöd ofta är inriktade på att förbättra sin egen organisation, snarare än att främja horisontell samverkan mellan organisationer.

Kapacitetsutveckling med KTS-stöd utgör normalt bara *en del* av en större förändring eller reform och förutsätter att det dels finns en grundläggande kapacitet att driva den större reformprocessen, dels tillgång till medel för att finansiera övriga kostnader, såsom utrustning. Under sådana förhållanden behöver kapacitetsutvecklingsinsatsen inte nödvändigtvis vara långsiktig, varför en begränsad KTS-insats kan få stor strategisk betydelse. Bedömningar av stödets storlek och utsträckning i tiden är därför viktiga element i en KTS-beredning och återspeglas i KTS-enhetens strävan att redan under beredningsfasen bedöma hur stödet ska fasas ut. Inom KTS finns ett antagande att dessa förhållanden är vanligare i medelinkomstländer än i fattigare länder där den allmänna kapacitets- och resursnivån är lägre. Ownershipstudien 2003 visar dock att det även i fattigare länder mycket väl kan finnas enskilda institutioner och områden där det finns en lämplig miljö för KTS-insatser.

Sida har utvecklat ett antal policies och riktlinjer för arbetet med kapacitetsutveckling. KTS-enheten är en av de enheter inom Sida som mest systematiskt tillämpar riktlinjerna, t ex genom att utarbeta och tillämpa en modell för att bedöma kapaciteten och kompetensen hos de institutioner som söker stöd. Vidare har ett antal metoder och bedömningskriterier utvecklats som stöd i arbetet med KTS-insatser. Dessa metoder och kriterier behandlas mera utförligt i avsnitt 6 nedan. Trots att KTS-enhetens inriktning på kapacitetsutveckling förefaller starkare än vad som gäller för andra delar av Sida, visar översynens intervjuer att det finns ett behov av att vidareutveckla och bättre integrera kapacitetsutveckling i *alla* KTS-insatser.

Reflektioner och slutsatser

Mot bakgrund av det som sagts ovan behöver tre olika aspekter bedömas för att avgöra om en KTS-insats på ett verkningsfullt sätt ska kunna bidra till utveckling och fattigdomsbekämpning:

- a) Den grundläggande frågeställningen bör vara i vilken mån och på vilket sätt den verksamhet som skulle stödjas genom insatsen gör det lättare för de fattiga att förbättra sin situation eller stärka sina rättigheter.
- b) En KTS-insats är begränsad i tid och omfattning, inte minst vad gäller tillskott av resurser utöver professionellt stöd. Samarbetspartnern måste därför ha tillgång till de professionella och finansiella resurser som krävs för att genomföra övriga delar av den förändring som KTS-insatsen är avsedd att bidra till. Det är alltså viktigt att bedöma i vilken grad en KTS-insats utgör en del i ett större och mera omfattande utvecklingsarbete som finansieras såväl av lokala medel som av andra givare.
- c) Vidare bör en bedömning göras om samarbetspartnern, normalt en offentlig institution, har den grundläggande kapaciteten att utnyttja och leda en KTS-insats, inklusive kapacitet att förhandla och sluta avtal med den utländska partnern.

Dessa tre aspekter (fattigdomsminskning, tillgång till resurser för att genomföra projektet i dess helhet och kompetens att leda insatsen) bör vidareutvecklas som grundläggande utgångspunkter i inledande och fullständig beredning av KTS-insatser, liksom i uppföljning av insatserna. Samtliga aspekter bör dessutom framföras och tydliggöras i dialogen med samarbetsparterna. Av de tre aspekterna utgör den första, fattigdomsbekämpningen, den största utmaningen. För KTS-enheten, liksom övriga enheter inom Sida, återstår att definiera hur den egna verksamheten påverkas av utvecklingssamarbetets entydiga mål att all verksamhet konkret ska bidra till fattigdomsbekämpning. Vad gäller de övriga aspekterna förefaller behovet av ytterligare metodutveckling mera begränsat, speciellt vad gäller kompetensbedömning, där KTS-enheten har utvecklat en intressant bedömningsmodell.

För att ytterligare förbättra sitt arbete med kapacitetsutveckling bör KTS-enheten stärka sin förmåga att föra en dialog om fattigdomsminskning och förutsättningarna för att KTS-insatser ska kunna bidra till högre levnadsstandard och stärkta rättigheter för fattiga människor. I samma syfte bör enheten stärka metodstödet till svenska och utländska parter under samarbetets alla faser. Höjd kunskap om projektbedömning, speciellt bedömning av förutsättningarna för fattigdomsminskning och kapacitetsutveckling, skulle dessutom underlätta och effektivisera handläggningen inom enheten.

Införandet av sektor- eller programstöd leder ofta till att det identifieras kapacitetsutvecklingsinsatser, som kan vara av intresse ur KTS-synpunkt. I KTS-länderna deltar Sverige normalt inte i finansieringen av själva programmen, men förutsättningarna att knyta KTS-verksamhet till kapacitetsutvecklande delar av dem bör uppmärksammas i programmerings- och strategiarbetet.

4.6 Utnyttjande av svenska resurser och erfarenheter

KTS har sedan ursprunget på 1970-talet varit baserat på svenska resurser och erfarenheter. Ett stort antal företag, kommuner, landsting, länsstyrelser, myndigheter och enskilda organisationer har direkt medverkat i samarbetet. Motiven för att använda svenska resurser har varit:

- att främja svenskt näringsliv och sprida tillämpningar från svensk förvaltning inom områden där de svenska metoderna och erfarenheterna är internationellt konkurrenskraftiga och efterfrågade,
- att begränsa upphandlingsarbetet till en marknad som är överblickbar för en liten enhet som det tidigare BITS och nuvarande KTS-enheten,
- att gynna sysselsättningen och därmed biståndsviljan i det svenska samhället.

Mellan 1978 och 1996 stod det inskrivet i regleringsbrevet att svenska resurser skulle användas, vilket fortfarande är fallet för KTS-samarbete genom Europaavdelningen. Från och med 1998, då INEC/KTS inte längre noterades som en särskild budgetpost, upphörde dock direkta referenser till KTS-stödet utanför Europaavdelningen.

Bindningen till svenska resurser har därefter diskuterats inom Sida, speciellt då Sidas nya upphandlingsregler (Sida Procurement Guidelines, SPG) togs fram.

I proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar, skriver regeringen följande om avbindning (avsnitt 6.6, Ett effektivare utvecklingssamarbete):

'I det internationella arbete som pågår vad gäller avbindning är det angeläget att göra åtskillnad mellan det normativa policyarbetet och det praktiska genomförandet. Vad gäller genomförandet måste detta ske genom gemensamma steg inom EU och OECD. Bara på så sätt kommer det att vara möjligt att finna stöd för en fortsatt avbindning hos samtliga medlemsstater. Unilaterala avbindningar av enskilda länder riskerar att leda till snedvriden konkurrens. Detta är inte syftet med avbindningen.'

Intervjuer med representanter för UD har bekräftat att det för närvarande inte finns någon avsikt att ensidigt avbinda det tekniska samarbetet. Eftersom statsmakterna inte har deklarerat att KTS-stödet ska avbindas, skulle Sida även i fortsättningen kunna tillämpa principen att KTS-stödet ska vara bundet till svenska tjänster och varor.

I sammanhanget bör noteras att utnyttjandet av svenska resurser är kopplat till kravet att samarbetet ska omfatta sektorer inom vilka Sverige är internationellt konkurrenskraftigt⁵. Det är av *samarbetsländerna efterfrågade svenska resurser* som används inom KTS. Om detta fortsatt får gälla inom val av sektorer och svenska parter för KTS är detta kännetecken klart relevant även i förhållande till kapacitetsutveckling. Härigenom, och genom en konsekvent tillämpning av konkurrens och öppenhet inom gällande upphandlingsregler, minskar risken för de fördyringar och mindre lämpliga lösningar som annars lätt följer av att biståndet binds.

Förutsättningarna att lämna ett konkurrenskraftigt stöd inom KTS påverkas av de förändringar som påtalats i avsnittet 4.4, 'Sektorval: efterfrågestyrning och landstrategier'. Där noteras att strävan efter större utvecklingseffekt och tydligare fattigdomsinriktning leder till ett ökat samarbete inom områden där svenska erfarenheter inte lika tydligt är ledande och där antalet aktörer dessutom är relativt litet. Risken för att bindning ska ge negativa effekter ökar under sådana omständigheter.

Reflektioner och slutsatser

Det förefaller inte finnas några formella hinder för en fortsatt bindning av KTS-stödet till upphandling i Sverige. KTS-enheten bör från denna utgångspunkt följa upp det som tidigare gjorts, bland annat i utvärderingen 1996 för att klarlägga vilka områden som särskilt lämpar sig för KTS-insatser. Riktade insatser inom dessa områden bör göras för att öka kunskapen om och intresset för KTS bland de svenska aktörerna.

Inom områden med anknytning till rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning, vilka ofta ges prioritet i landstrategierna, är det svenska utbudet mera begränsat än i traditionella KTS-områden. Detta gäller speciellt tillgången på organisationer som arbetar specifikt med rådgiv-

⁵ Konkurrenskraft kan indelas i pris och kvalitet. Inom de samtal och möten som har bedrivits gällande tjänsteexport inom statlig förvaltning (i den s.k. FÖLJSAM gruppen) har framkommit att svenska myndigheter har svårighet att konkurrera prismässigt. De svenska myndigheterna tvingas enligt förvaltnings- och tjänsteexportförordningen att uppnå minst full kostnadstäckning vid tjänsteexport. (Detta krav har inte andra länders myndigheter) I och med det svenska löneläget och höga omkostnader leder detta till att de svenska myndigheterna inte kan konkurrera för t.ex. s.k. twinning uppdrag finansierade av EU. Mao prismässigt är den svenska konkurrenskraften inte nödvändigtvis stark, men kvalitetsmässigt är den stark inom en rad sektorer. Till kvalitetsaspekten bör nämnas att svenska konsulter röner stor uppskattning i samarbetsländerna för deras lyhördhet. Mao deras tjänster efterfrågas pga uppskattat tillvägagångssätt, något som också vägs in i konkurrenskraften.

ning och stöd kring frågor som demokrati, mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning. Dessa frågor har dock mera tekniska aspekter, där avancerat svenskt kunnande finns tillgängligt. Lantmåteriverksamhet, som redan figurerar inom KTS, är ett exempel på ett område där avancerade tekniska metoder kan användas på sätt som direkt främjar fattigdomsbekämpning och mänskliga rättigheter. Motsvarande förhållanden bör finnas också inom andra områden, inte minst områden med anknytning till miljön (exempelvis vattenresurser).

Översynen föreslår därför att KTS-enheten initierar en kartläggning av områden där konkurrenskraftig svensk teknologi kan användas för att direkt främja fattigdomsminskning och andra grundläggande utvecklingsfrågor. Vetenskapliga institutioner inom relevanta områden bör involveras i kartläggningen, som för övrigt bör vara intressant för övriga enheter inom Sida, i samband med att enheterna operationaliserar PGU respektive POP, Perspectives on Poverty. För KTS del bör kartläggningen ses som en integrerad del i upprättande av ett resursbasregister, enligt vad som föreslås i avsnitt 7.3 nedan.

I exempelvis Latinamerika och Nord- och Västafrika leder kravet på kunskaper i spanska och franska till ett minskat utbud från svenska partners. Här finns det anledning att tillåta en ökande andel icke-svenska underkonsulter för att förbättra förutsättningarna för svenska partners.

4.7 INEC/KTS-enhetens förutsättningar i relation till KTS vid Europaavdelningen

Översynen ombads jämföra förutsättningarna för INEC/KTS-enhetens arbete med de förhållanden som råder för KTS inom Europaavdelningen. Under arbetet med översynen har följande skillnader framkommit:

- Europaavdelningen (fd Sida-Öst) har hittills varit *både* en ämnesavdelning *och* en regionavdelning, vilket innebär att enheten varit representerad på ledningsnivå, med nära policykontakter såväl inom som utanför Sida
- UD/EC har ett starkt engagemang i Europaavdelningens verksamhet och för kontinuerligt en nära dialog med Sida
- Sida/Europas handläggare deltar aktivt i framtagandet av landstrategier
- Sida/Europa har ett tydligt *mandat baserat på länder*, snarare än på metod (KTS).
- Sida/Europa väljer samarbetsformer efter behov och beroende på samarbetspartens kompetens
- Europaavdelningen har en för situationen bättre anpassad tillämpning av kostnadsdelning och fasindelning/insatseriod.
- Sida/Europa har ofta en mer pro-aktiv hållning i sina insatser
- Sida/Europas geografiska närhet till samarbetsländerna underlättar dialogen och samarbetet, bland annat genom större närvaro, fler resor och fler utstationerade tjänstemän.
- Ett *starkt och omfattande* engagemang från det svenska samhället i stödet till Central- och Östeuropa.

- Enklare för Sida/Europa att finna kompetenta och relevanta svenska parter (finns även många svenska parter med god landkännedom)
- Det har funnits/finns goda möjligheten att finna kompetenta parter i Central- och Östeuropa (välutbildad lokal personal)
- Sida/Europa har haft relativt få byten av chefer (INEC/KTS har haft chefsbyten en gång om året de senaste 7 åren)
- Sida/Europa har egen budgetallokering i regleringsbrev, dvs. egen budgetpost

Reflektioner och slutsatser

KTS anses av ovanstående skäl ha fungerat väl i samarbetet med de flesta länder i Central- och Östeuropa. För Sida/Europas räkning har KTS främst använts i samarbetet med Baltikum och staterna i det f.d. Sovjetunionen. (För samarbetet med *Balkan* har Europaavdelningen dock ofta valt andra samsarbetsformer än KTS pga svårighet att finna kompetenta parter i denna region. Samarbetet med Balkan omfattade/r återuppbyggnad samt att upprätta helt nya institutioner som inte tidigare existerat. Det fanns mao ingen part att teckna kontrakt med, ingen "ägarkompetens". KTS lämpar sig därmed inte som samsarbetsform i dessa fall).

Översynen bedömer att kombination av region- och ämnesaspekter i östsamarbetet har varit gynnsam. Det är därför angeläget att följa effekten av att Europaavdelningens miljö-och infrastrukturenhet (EME) under 2004 förts över till ämnesavdelningen INEC. Kommer detta att leda till minskade möjligheter att anpassa verksamheten till rådande förutsättningar? Förändras verksamhetens inriktning och/eller volymerna? Förändras förutsättningarna i form av personal och/eller andra resurser?

Översynen drar följande slutsatser:

- KTS-verksamheten gynnas av att vara representerat på ledningsnivå och av att uppmärksammas i policysammanhang.
- Det är viktigt med nära samverkan mellan region- och insatsansvariga, inte minst i framtagandet av land- och regionstrategier.
- Verksamhetens mandat bör vara baserat på länder, snarare än metod. M a o bör fler än en samsarbetsform erbjudas, eftersom KTS-formen inte alltid är tillämplig.
- KTS-modellens kännetecken bör tillämpas på ett flexibelt sätt för att öka graden av situationsanpassning.
- För att underlätta sökandet efter kompetenta och relevanta svenska partners är det viktigt att identifiera intressenter som har ett specifikt intresse av utvecklingen i olika KTS-länder.

De ovan nämnda skillnaderna i förutsättningarna att bedriva KTS-samarbete i syd och öst är anledningen till att denna översyn framförallt fokuserar på INECs KTS-enhetens arbetssätt och förutsättningar. Vissa av de rekommendationer som nämns i rapporten är dock av intresse även för KTS inom Europaavdelningen.

5. Roller

5.1 Två kontraktsslutande parter

KTS-samarbetet bygger på direkt samverkan med en partner i samarbetslandet och en i Sverige. Förhållandet mellan dessa parter regleras i ett kontrakt dem emellan. Sida förbinder sig att finansiera den del av verksamheten som KTS-insatsen avser.

Under tidigare tillämpningar av upphandlingsreglerna var det vanligt att parterna i Sverige och samarbetslandet utvecklade projektiden gemensamt och därefter presenterade den för Sida för eventuell finansiering. Parterna byggde redan från början upp ett nära samarbete och ömsesidigt förtroende. Studien 'Contract-Financed Technical Co-operation and Local Ownership' uppmärksammade särskilt denna aspekt som något positivt och använde termen 'samägande' för att beskriva fenomenet. Utredningens slutsats var att sådant samägande borde stimuleras och stärkas.

Med en striktare tillämpning av upphandlingsreglerna är tidig samverkan mellan parterna inte längre möjlig, eftersom den svenska parten anses diskvalificerad för genomförandefasen efter att ha deltagit i förberedelsearbetet. I stället identifieras den svenska parten först genom att en konkurrensupphandling genomförs. Projektförslaget måste i sin helhet tas fram av samarbetspartnern, även om det ofta sker med konsultstöd från Sida. Samarbetet och förtroendebyggandet mellan parterna kan börja först efter upphandlingen och förutsätter att upphandlingsproceduren har lett till val av en svensk partner som fungerar väl tillsammans med partnern i samarbetslandet. Liksom tidigare förutsätts att parterna i Sverige och samarbetslandet sluter kontrakt sig emellan som grundval för sitt samarbete.

Även Sidas roll som finansör påverkas genom att beslutet om finansieringsgaranti nu tas inför upphandlingsomgången, d.v.s. innan det är klart vilken som blir svensk partner. Till skillnad från tidigare arrangemang kan Sida därmed bara bedöma insatsen ur samarbetspartnerns synvinkel, utan att kunna väga in den svenska partnerns förutsättningar.

Reflektioner och slutsatser

Utvärderingar visar att ett nära och förtroendefullt förhållande mellan parterna i Sverige och samarbetslandet är en av de viktigaste faktorerna bakom samarbetsformens goda resultat. I tidigare tillvägagångssätt byggdes ett sådant förhållande ofta upp i direkt samverkan mellan parterna, vilket gav en god startpunkt, men samtidigt gynnade aktiva svenska parter, som genom egna kontakter i princip kunde skapa sin egen efterfrågan. Ett sådant förfarande rimmar illa med kravet på öppenhet och lika möjligheter för alla vid upphandling av tjänster som finansieras med offentliga medel. De nya upphandlingsreglerna löser detta problem, men försvårar samtidigt för parterna att tidigt etablera en god arbetsrelation. Det är ännu för tidigt att bedöma om och hur dessa förändringar påverkar samarbetets resultat, men det förefaller angeläget att utveckla ett uppföljnings- eller utvärderingssystem för att följa denna aspekt.

De nya upphandlingsreglerna har radikalt förändrat den svenska partens roll i projektidentifieringen. En situation där det har funnits en morot i att aktivt söka nya uppslag har förbytt i sin motsats, där aktivitet i praktiken motverkas. En aktiv medverkan från svenska intressenter ökar antalet initiativ och förefaller vara i samklang med strävandena i Sveriges politik för global utveckling. Sida bör undersöka om det finns möjligheter att främja aktivitet från svenska parter sida utan att det uppstår problem ur upphandlingssynpunkt. Detta kan exempelvis ske genom att Sida utarbetar tydliga riktlinjer för vad som utgör godtagbart främjande och vad som leder till diskvalificering. En annan modell är de koncept-upphandlingar som nu provas av de Internationella kurserna (ITP).

En väg för att uppnå ”informed demand”, där intresserade parter får information om KTS och delges kunskap om den svenska resursbasen har provats i Latinamerika under senare tid. Sida har stått för metodstöd i projektutformning, dvs. projektframställningar som utformats genom en målstyrd planeringsmetod (LFA). Aktiviteter av detta slag ger bättre förutsättningar för nya framställningar men bidrar inte till tidiga kontakter mellan samarbetspartners och svenska resurspersoner. Översynen rekommenderar att denna verksamhet fortsätts och vidareutvecklas som ett sätt att stärka fältkontakterna.

De tankar om samägande som framförs i ägandesutredningen av 2003 accepteras inte av alla KTS-handläggare och övriga intressenter som intervjuats. I utredningen fann man att ett särskilt kännetecken för KTS var att den svenska och utländska parten upplevde ett samägande för insatsen och att även Sida ingick i detta samägande och att detta i sin tur är en positiv komponent för måluppfyllelse. Flera av dem som intervjuats hävdar dock att strävan inte bör vara samägande utan att man snarare bör upprätta en tydlig relation med samarbetspartnern som uppdragsgivare och den svenska partnern som leverantör för att parterna ska kunna övas in i framtida rent kommersiella samarbeten. Utredarna i översynen anser att det bör vara möjligt och önskvärt att kombinera en tydlig rollfördelning mellan uppdragsgivare och leverantör, dvs. att tydliggöra det formella ’ägandet’, med ett förhållningssätt mellan parterna som innebär ’samägande’ i meningen att parterna känner ett gemensamt ansvar för genomförande och resultat.

5.2 Samarbetspartnern som ägare

Lokalt ägande har alltid setts som en grundförutsättning i KTS. I studien 'Contract-Financed Technical Co-operation and Local Ownership' framhålls ett antal kännetecken som bidrar till ett starkt lokalt ägande:

- 'The content of the co-operation is based on *technical co-operation*, with little material support, which helps to select local partners with genuine interest in the *knowledge output* of the project.
- The emphasis on *competent local partners* (professional organisations) leads to recipients which are in a position to benefit from the outputs
- The emphasis on *demand driven projects* (the recipient has been contacting a SRB and or Sida and not the reverse, donor or consultant driven projects). Then the local part is likely to be strongly committed.
- Through *strong commitment* (i.e. co-ownership) and cultural competence the *Swedish consultants* (SRB) play a key role in stimulating and supporting local ownership.
- The *limited size and scope of a project*, which mean that the projects remain quite simple and with clear objectives, it facilitates project success and local ownership
- The limitation is done through *dividing the project into different phases*, which combine the possibility of stopping the project at the end of each phase if it does not perform well, it also creates incentives for good performance and local ownership.'

Några av dessa faktorer påverkas direkt eller indirekt av förändringar i sektorinriktning och upphandlingsregler. Styrningen mot mjuka sektorer som mänskliga rättigheter och demokrati leder till samarbete med organisationer som är administrativt och finansiellt svagare än traditionella KTS-partners. De har därmed sämre förutsättningar att fungera som kompetenta lokala parter. Drivkraften och efterfrågan inom dessa sektorer förefaller dessutom vara svagare. Sen kontakt mellan den lokala och svenska samarbetspartnern, som en följd av upphandlingsreglerna, kan försvaga relationen mellan parterna. Detta gäller i än högre grad om en ny upphandling måste göras när projekt delas upp i olika faser. Risken är då stor att en helt ny svensk partner kommer in i samarbetet, vilket innebär att mycket kraft måste användas till att upprätta en bra arbetsrelation, men det kan också innebära att den nya partnern vill söka andra lösningar än de som man tidigare arbetat med.

Reflektioner och slutsatser

Intervjuerna under översynen förstärker intrycket att ägandets roll inom KTS försvagats och blivit mindre tydlig. Som påvisats i tidigare studier är lokalt ägande, uttryckt genom tydlig efterfrågan, delfinansiering och aktivt ledarskap, centralt för måluppfyllelse och hållbarhet. Det är därför angeläget att finna sätt att stärka ägandet under de förhållanden som nu råder. Exempel är de seminarier i projektformulering som KTS-enheten redan har infört i vissa länder och andra former av metodstöd. Det är också viktigt att Sidas handläggare är tydliga i de förväntningar som finns på samarbetspartnern som ägare och ledare av utvecklingsprocessen.

Ägandet är centralt men tar sig ofta olika former under en projektcykel. Det är inte heller alltid så att ägandet är starkt inledningsvis. I stället kan det stärkas och utvecklas som en följd av kapacitetsutveckling under projektgenomförandet. Under insatsberedningen finns det därför anledning att inte bara bedöma ägandet som det framgår av projektdokumenterna utan också se på förutsättningarna för att ägandet ska stärkas som ett resultat av projektet.

5.3 Sidas roll i KTS-samarbetet

Strävan inom KTS är att Sida ska ha en tydlig finansiärsroll medan genomförandet av projektet är de två kontraktsslutande parternas ansvar inom ramen för en klient – leverantörsrelation. Sida blir därmed:

- granskare av utvecklingsaspekten i projektet (bedömning av relevansen för Sida-stöd) (*analysrollen*).
- dialogpart/metodrådgivare till parterna i utvecklingsfrågor bl.a. vad gäller relevans (inklusive inriktning på fattigdomsbekämpning), genomförbarhet och uthållighet samt rådgivare i upphandlingsfrågor (*dialogrollen*).
- beslutsfattare vad gäller medelstilldelning (*finansiärsrollen*)
- förvaltare av den svenska insatsen, vilket innebär ansvar för uppföljning (genom rapporter och besök) av att kontraktsparterna uppfyller sina åtaganden, budgetuppföljningar och utbetalning av medel när avtals- och kontraktsvillkoren är uppfyllda. (*finansiärsrollen*).

Denna rollfördelning stämmer väl överens med den grundläggande rollfördelning som fastställs i Så arbetar Sida.

KTS-enhetens roll i *analysarbetet* utgörs dels av medverkan i framtagandet av land- och regionstrategier, dels av analyser i samband med insatshantering. Vad gäller medverkan i land- och regionstrategier förefaller det som om samverkan mellan KTS-enheten och regionavdelningarna varierar från region till region, från nära samverkan i fallen Latinamerika och Västafrika till obetydlig samverkan i andra regioner, speciellt i sådana där den ansvariga regionavdelningen inte prioriterar de länder som omfattas av KTS-samarbete.

Analysarbetet i samband med insatshantering innebär att Sidas bedömningskriterier ska tillämpas. I KTS-sammanhang är det särskilt viktigt att bedöma insatsens relevans, effektivitet och genomförbarhet. Relevansen avser en bedömning av insatsens lämplighet i relation till samarbetspartnerns mål och behov, d.v.s. i första hand dess bidrag till fattigdomsbekämpning. Effektiviteten avser en bedömning om det är sannolikt att målen uppnås, liksom om projektet är ett lämpligt och kostnadseffektivt sätt för att uppnå målen eller om det finns bättre sätt att uppnå dem. Effektivitetsbedömningen av den föreslagna insatsen bör bl a belysa om en KTS-insats är en lämplig form av stöd i den situation som råder. Både relevans- och effektivitetsbedömningen bör genomföras under den inledande beredningen.

Genomförbarheten belyses främst under den fullständiga beredningen och avser en bedömning av de praktiska förutsättningarna för att genomföra projektet och nyttiggöra den svenska insatsen. Finns kapacitet, resurser och vilja att genomföra projektet? Är lag- och regelverk, liksom

övergripande institutioner, lämpligt utformade för att stödja projektgenomförandet? Är den föreslagna svenska insatsen sådan att den bidrar till att skapa tillräcklig kapacitet i genomförandet av projektet? En viktig del av bedömningen är att avgöra om det finns lämpliga svenska tjänsteleverantörer/kontraktsparter. Även övriga bedömningskriterier (hållbarhet, kvaliteten i biståndssamverkan och riskbedömningar) hanteras främst i den fullständiga beredningen.

Sidas roll som *dialogpartner* kommer främst till användning i förberedelserna av KTS-insatser. I enlighet med Så arbetar Sida har dialogen flera olika syften. I ett inledande skede syftar dialogen främst till att belysa om det finns en gemensam plattform för samarbete, framför allt vad gäller värderingar, tänkande och arbetssätt, inte minst vad gäller fattigdomsminskande åtgärder och rättighetsfrågor. Detta slags dialog förs under arbetet med att ta fram land- och regionstrategier, men är också aktuell under arbetet med land- och regionplaner, liksom under de resor som genomförs för projektidentifiering och övergripande planering. På insatsnivå utgör dialogen ofta en del av en förhandlingsprocess, där dialogen avser insatsernas inriktning, storlek och behovet av kapacitetsutveckling i förhållande till de problem som projektet är avsett att lösa. Dialogen är framför allt inriktad på förutsättningarna för att genomföra de förändringar som projektet avser. Den blir därmed projekt- och organisationsorienterad snarare än inriktad på policyfrågor på makronivå, vilket är naturligt med tanke på KTS-insatsernas begränsade storlek och omfattning. Dialogens tredje syfte, att ge tillfälle till lärande och erfarenhetsutbyte, blir aktuell framför allt under uppföljningar.

Sidas roll som *finansiär/resursförmedlare* avser de system och åtgärder som möjliggör överföring av resurser. Inom KTS fattas ett insatsbeslut på grundval av samarbetspartners framställan och den därpå följande beredningen. I enlighet med ett standardformulär sluts därefter ett insatsavtal med samarbetspartnern avseende upphandling och finansiering av konsulttjänster. Dessutom krävs att samarbetspartnern (med konsult hjälp från Sida) genomför en upphandling av en svensk partner och sluter ett kontrakt med denna partner. När Sida godkänt kontraktet genom att formellt meddela att det inte finns några invändningar mot dess innehåll, kan konsultstödet inledas. Resursöverföringen i samband med KTS-insatser sker genom att Sida betalar direkt till den svenska tjänsteleverantören på grundval av fakturor som ställts till och godkänts av samarbetspartnern. Någon resursöverföring direkt till samarbetspartners sker inte.

Reflektioner och slutsatser

Kraven på analys och dialog i samband med KTS-samarbetet har ökat på grund av ett antal sammanfallande faktorer:

- Förväntningarna på bidrag till fattigdomsminskning har ökat samtidigt som delar av stödet styrs över till områden där Sidas samarbetspartners, liksom deras svenska motparter, är relativt svaga ur resurs- och kapacitetssynpunkt.
- Kraven har höjts för analys av ett projekts roll i ett större sammanhang och inom ett bredare utvecklingsperspektiv.

- Ändrade förutsättningar för projektidentifiering, speciellt en minskad roll för svenska intressenter, och ändrade upphandlingsregler ökar kraven på dialog och stöd i dessa frågor.

KTS har ibland omnämnts som en samarbetsform under vilken Sida intar en ”*hands-off*” inställning d.v.s. överlämnar till samarbetsparterna att sköta planering, genomförande och uppföljning. Flera av de intervjuade har dock ansett att denna syn inte stämmer överens med dagens verklighet, framförallt vad gäller planerings- och beredningsstadierna. Däremot intar Sida en passiv roll under genomförande och till viss del även under uppföljningen.

Eftersom KTS bedrivs i länder där Sverige inte är långsiktigt representerat i biståndssammanhang är kunnandet om de specifika förhållandena i varje land begränsat. Översynen anser att detta problem bör angripas på två sätt. För det första bör land- och regionstrategiernas analytiska innehåll stärkas så att de ger tydligare hänvisning till sektorer och områden som lämpar sig för KTS-stöd i ett visst land. De analyser som görs i strategierna bör därefter operationaliseras i land- och regionplaner och ge tillräcklig ledning för att minska analysbehovet på projekt- resp. insatsnivå. Se även avsnitt 7.1 vad gäller prioriteringar inom analysarbetet och behovet av intern kapacitetsutveckling.

Kraven på handläggarna stora i deras analys- och dialogroller i samband med insatsförslag. Utifrån landstrategier, tidigare erfarenheter och kunnande vid den eventuella svenska ambassaden i landet måste en KTS-handläggare ta ställning till komplicerade frågor som förslagsställarens kompetens att genomföra en insats. Vidare måste handläggaren bedriva dialog i dessa frågor i samband med besök i landet eller i andra kontakter med samarbetspartnern. Det kan finnas skäl att stärka handläggarnas kapacitet både hemma och vid fältbesök. 'Så arbetar Sida' ger vägledning i olika aspekter av analys, dialog och krav på samarbetspartners. Därutöver bör utvidgade och systematiserade kontakter med regionavdelningarna övervägas, liksom ett stärkt stöd på upphandlingsområdet, se avsnitt 7.4 nedan.

6. Kännetecken

6.1 Översikt

En del av uppdraget i översynen omfattade att utveckla och tydliggöra kännetecken för KTS.

Konsultteamet har efter genomgång av de två tidigare studier som genomförts av KTS 1996 och 2003 funnit att KTS kännetecknen är väl beskrivna i dessa studier. Som framgått av stycke 5.2 ovan definierade således studien ”Contract-Financed Technical Co-operation and Local Ownership”, 2003, ett antal kännetecken som stärker ägandet och bidrar till att insatserna blir framgångsrika.

Kännetecknen för KTS har utvecklats under åren och kan sammanfattas i följande punkter:

- Samarbetsländer utanför Sidas traditionella landkrets.
- Samverkan mellan kompetenta parter, baserat på ett kontraktsförhållande.
- Betoning av kapacitets- och kompetensutveckling, snarare än utrustning och finansiella resurser.
- Tydlig efterfrågan av svenska lösningar och erfarenheter.
- Kostnadsdelning.
- Fasindelning, mindre omfattande projekt, såväl budget- som tidsmässigt. Långtidsexperter och utrustning finansieras i princip inte.
- En markering av Sidas roll som finansiär av ett kontrakt mellan utomstående parter, snarare än som en engagerad part i analys och dialog kring projektets utformning och genomförande.
- Gåvobistånd.

Alla kännetecken behöver inte gälla samtidigt i alla KTS-insatser. I stället anpassas användningen till den aktuella situationen (land, sektor, part och tillkomst). En del av kännetecknen kan, beroende på situationen, bli mer eller mindre dominanta.

Reflektioner och slutsatser

Kännetecknens roll och status i KTS-hanteringen är inte helt tydlig. De har olika funktioner som markerar samarbetsformens karaktär och utgör en form av kontrollista för att säkerställa att relevanta aspekter i samar-

tet. De återspeglar inte direkt fattigdomsbekämpning som ett övergripande mål. Nedan görs ett försök att dela in dem i grupper som representerar deras olika funktioner. Denna indelning har varit utgångspunkten för de mera detaljerade resonemangen i de följande avsnitten.

Mål

Att i samarbetsländer utanför Sidas traditionella landkrets främja fattigdomsminskning genom stöd till kompetens- och kapacitetsutveckling inom områden där samarbetspartnern efterfrågar svenska lösningar och erfarenheter.

Roller

Samarbetspartnern sluter, som kompetent part, ett kontrakt med en svensk partner, vari formerna för kompetens- och kapacitetsutvecklingen definieras.

Sida godtar att finansiera kontraktet, men åtar sig ingen aktiv roll i dialog och analys kring projektets utformning och genomförande.

Medel

Fasindelning: samarbetet delas ofta in i faser av begränsad omfattning, vilket ger möjlighet till gradvis utveckling och anpassning av projektplanen.

Kostnadsdelning: samarbetspartnern svarar för direkta lokala kostnader som är knutna till KTS-insatsen, såsom lokala löner, hyror och transporter. Detta bidrag är utöver de kostnader som samarbetspartnern i övrigt har för att genomföra det projekt som KTS-insatsen ansluter till.

Sida bidrar, genom gåvobistånd, med finansiering av den svenska samarbetspartens medverkan, såsom arvoden, resor till och från landet och andra kostnader som definieras från fall till fall. Utrustning och långtidsexperter finansieras i princip inte.

Alla dessa kännetecken är relevanta i relation till det mål som nämns för KTS i intervjuer. Kännetecken kompetenta parter är själva utgångspunkten för om det blir en KTS insats eller ej. Detta kännetecken bör därmed lyftas fram, liksom enheten nu gör i och med användande av Guideline för bedömning av samarbetspartens kompetens.

Karaktäristika såsom kapacitetsutveckling, kompetenta parter, kostnadsdelning och fasindelning är dessutom relevanta ur ett uthållighetsperspektiv och översynen från 2003 skriver dessutom i sin analys att KTS-kännetecknen stärker ägandet. Ownership-utredningen tillägger dessutom att även andra faktorer, såsom tidsbegränsningen i KTS-insatserna, det faktum att det rör sig om tekniskt samarbete samt att det saknas lockbete i form av utrustning, stärker ägandet. Ägande beskriver man i studien som hög grad av delaktighet och engagemang från lokal part i projektplanering, genomförande och uppföljning i insatsen.

Den nu aktuella översynen bedömer att förutsatt att målen för KTS samarbetet fortsatt är desamma så är de ovan nämnda kännetecknen alla relevanta. De bör dock anpassas till nuvarande krav på bidrag till fattigdomsminskning och rättigheter. Dessutom bör de alltid situationsanpassas särskilt vad gäller de två kännetecknen bundenhet och kostnadsdelning.

Alla KTS kännetecken har sin viktiga funktion antingen ur ett relevans-, ett genomförbarhets- eller uthållighetsperspektiv (relevance, feasibility and sustainability). En del kännetecken finns till av flera av dessa skäl.

Kännetecken indelade i enlighet med bedömningskriterierna, nämnda i Sidas metodhandbok "Så arbetar Sida", relevans, genomförbarhet och uthållighet:

Relevans:

- Främst samarbetsländer utanför Sidas traditionella landkrets (medelinkomstländer) (relevans ur ett styrningsperspektiv)
- Kapacitets- och kompetensutveckling (relevans i relation t. mål fattigdomsbek.)
- Sidas roll som finansiär (relevans med hänsyn till kompetenta parter/länder)
- I stort sett ingen utrustning och inga långtidsexperter (landval)
- Svenska resurser (relevans ur ett styrningsperspektiv)
- Kostnadsdelning (länder/parter)
- Gåvobistånd (styrning)

Genomförbarhet:

- Samarbetsländer utanför Sidas traditionella landkrets (Sidas roll begränsad)
- Kompetenta parter/ägande
- Fasindelning

Uthållighet:

- Kapacitets- och kompetensutveckling
- Kompetenta parter/ägande
- Kostnadsdelning (underlättar utfasning genom stärkt ägande)
- Inga långtidsexperter (som gör "jobbet", konsulter som rådgivare)
- Fasindelning (avstämning och revidering av plan)
- Tydlig efterfrågan

6.2 Samarbetsländer utanför Sidas traditionella landkrets

Den ursprungliga utformningen av KTS som ett instrument för insatser i länder utanför Sidas traditionella landkrets har förändrats dels genom att KTS ingår som en del av det svenska utvecklingssamarbetet i Europa och f.d. Sovjetunionen (se avsnitt 4.7 ovan), dels genom att det i viss omfattning kommit att tillämpas i länder där Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete, exempelvis Mocambique.

Reflektioner och slutsatser

Erfarenheterna av att använda KTS i länder där Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete har varit goda. Det har visat sig att KTS är ett värdefullt instrument i kombination med andra samarbetsformer. Sida har anledning att successivt utvidga användningen av KTS i dessa

länder. Detta bör ske som en del av analysen av det svenska stödets utformning i land- och regionstrategier. Erfarenheterna från Öst-samarbetet bör särskilt tas tillvara.

KTS har dock en särskild potential i de länder som det ursprungligen utformades för, d.v.s. länderna utanför Sidas traditionella landkrets, medelinkomstländer. Som noterats ovan kan denna potential särskilt utnyttjas i samband med att politiken för global utveckling genomförs. I modifierad form har samarbetsformen förutsättningar att bli ett huvud-instrument i samarbetet med dessa länder.

Organisatoriskt förefaller det logiskt att KTS-liknande insatser i länder där Sverige bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete förläggs till de enheter som hanterar övrigt samarbete med dessa länder. Med fält-orienteringen skulle detta framför allt innebära att ambassader med fullständig delegering skaffar sig kompetens att utnyttja KTS-formen. Vad gäller övriga länder är det logiskt att en särskild enhet, liksom nu, hanterar insatserna. Hur denna enhet placeras inom Sidas organisation är en fråga dels om vilken vikt samarbetet med dessa länder ges i utvecklingssamarbetet som helhet, dels om hur tungt KTS-formen ska väga i utbudet av samarbetsformer till dessa länder.

6.3 Kompetenta parter och kontraktsfinansiering

Ett grundvillkor för att KTS som samarbetsform ska fungera är att det finns kompetenta samarbetspartners, som har kapacitet att hantera både en utvecklingsverksamhet och ett kontraktsförhållande med en svensk partner. Samarbetspartners kompetens är ett av de grundläggande bedömnings-kriterierna vid beslut om KTS-insatser. Med kompetens avses inom KTS samarbetspartners förmåga att agera beställare/köpare av tjänsten, d.v.s. stå för merparten av planeringen, genomförandet och uppföljningen av projektet, inklusive den del som utgörs av den svenska insatsen. Även om det krävs att vissa grundförutsättningar är uppfyllda, visar erfarenheten att kompetensen inte nödvändigtvis måste vara fullständig redan från samarbetets början. I stället växer den ofta med tiden. Om insatsen bedöms uppfylla övriga kriterier för stöd, bör åtgärder för att stärka samarbetspartners kompetens att planera, genomföra och följa upp projektet inkluderas i den svenska insatsen.. Vikten av sådant stöd betonas också i 'ownership'-utredningen.⁶

Kontraktsfinansieringen innebär att Sida finansierar ett samarbete som regleras i ett kontrakt mellan samarbetspartnern och en svensk partner. Samarbetspartnern tar rollen som beställare av en tjänst medan Sida agerar finansiär efter att ha granskat och godkänt svensk finansiering för den del av samarbetspartners projekt, som berörs av den svenska insatsen. I viss mån bidrar Sida därutöver med stöd i metodfrågor och medverkar som dialogpart till stöd för övriga parter när så behövs.

Flera av de intervjuade pekar på att ett skifte mot *njukare sektorer* i strategierna också påverkar andra centrala aspekter av KTS. Institutioner som är inriktade på rättighets- och demokratifrågor har ofta sämre institutionell kapacitet och saknar den internationella erfarenhet och ekonomiska bas som de traditionella parterna har. De intervjuade framhåller dessutom ofta att den svenska kompetensen och utbudet inom de

⁶ Contracept-Financed Technical Co-operation and Local Ownership 03/09 sid xii, sammanfattning

mjuka sektorerna är mera begränsade än i de sektorer som tidigare dominerade. Aspekter som kompetenta parter och graden av kostnadsdelning påverkas av dessa utvecklingstendenser.

Reflektioner och slutsatser

Det är ett avgörande villkor att samarbetspartnern har en grundläggande kompetens att både bedriva den reformverksamhet som KTS-insatsen avses stärka och att hantera det kontraktsförhållande och andra åtaganden som följer av KTS-insatsen. Kompetensfrågorna måste alltså även fortsättningsvis stå i centrum under beredningen.

Vad gäller kontraktsfinansiering pekade Ownership-utredningen på att kontraktsfinansiering inte i sig tycks stärka ägandet i den utsträckning som man tidigare trott. Översynens råd är ändå att Sida inte bör frångå principen om finansiering av ett kontrakt mellan parterna eftersom detta arrangemang tydliggör parternas juridiska ansvar och inbördes relationer. Snarare bör Sida stärka principens tillämpning genom att tydliggöra dess innebörd för kontraktsparterna. Sida bör också se till att viktiga paragrafer finns med samt att ansvarsfördelningen är tydlig i kontraktet. Kontraktets bilagor, vanligtvis scope of work, budget, CV och tidsplan, är viktiga.

6.4 Betoning av kapacitets- och kompetensutveckling

Som framgått av avsnitt 4.5 är kapacitets- och kompetensutveckling centrala aspekter av KTS. Det stöd som lämnas går huvudsakligen till begränsade insatser, där den svenska samarbetspartnern utför konsulttjänster åt samarbetspartnern. Långsiktigt tekniskt samarbete (långtidskonsulter, anställda hos lokal part på heltid över 12 månader) finansieras inte och stöd till utrustning lämnas enbart i begränsad omfattning. Det förutsätts att samarbetspartnern har tillräcklig egen kapacitet i form av kunskaper och andra resurser för att tillgodogöra sig dessa begränsade bidrag och nyttiggöra dem i ett större utvecklingssammanhang.

6.5 Efterfrågan på svenska erfarenheter och lösningar

För en diskussion om de allmänna förutsättningarna för att utnyttja svenska resurser hänvisas till avsnitt 4.6 ovan.

Utnyttjandet av svenska parter är kopplat till ett krav dels på uttalad efterfrågan på just svenska erfarenheter och lösningar, dels på att den erbjudna lösningen ska vara internationellt konkurrenskraftig.

Reflektioner och slutsatser

Liksom i andra fall av begränsad konkurrens finns det risk att de erbjudna lösningarna, om än av hög kvalitet, blir dyrare än om konkurrensupphandling tillämpas. Som framgår av noten finns det dock inget objektivt marknadsvärde för offentliga tjänster. Så länge det inte finns enhetliga principer för hur kostnaderna för offentliga tjänster ska beräknas, krävs det till syvende og sist ett politiskt ställningstagande till hur mycket strävan att använda svenska resurser får kosta. För KTS-länderna är kostnadsaspekterna inte avgörande, eftersom det inte finns någon överenskommen resursram inom vilken samarbetspartnern kan välja hur resurserna bäst ska utnyttjas. För samarbetspartnern blir därmed det förväntade utbytet av insatsen, oavsett kostnad, det intres-

santa. Ur den svenska skattebetalarens synpunkt blir kalkylen dock annorlunda, eftersom utvecklingsresultatet per skattekrone minskar.

6.6 Fasindelning

KTS-insatser delas ofta in i ett- till tvååriga faser. Efter varje fas görs en uppföljning varefter följer en diskussion om villkoren och formerna för en eventuell fortsättning.

Syftet med fasindelningen är att:

- Skapa avstämmningstillfällen
- Ge tillfälle till revideringar av projektplaner
- Skapa incitament för utfasning (från början fastställa att det inte är ett evighetssamarbete) samt
- Att parterna i en inledande fas ska ges tillfälle att lära känna varandra och se om ett väl fungerande samarbete är möjligt att uppnå.

Fasindelning bedöms också vara viktig för att underlätta successiv anpassning av insatsen p g a att:

- utvecklingen i ett samarbetsland är snabb (som i Öst- och Centraleuropa) och därför inte går att detaljplanera över en lång period;
- samarbetsparterna inledningsvis ofta inte känner varandra och behöver tid för att upprätta ett förtroendefullt samarbete;
- det finns en risk för att samarbetspartnern ska visa sig ha alltför svag kompetens eller bristande engagemang;
- riskanalyser pekar på risker för andra störningar (t.ex. den politiska situationen i ett land, osäker sektor)
- önskemålet att kunna avbryta ett samarbete om inte förutsättningar för en fortsättning bedöms finnas efter en viss fas.

Fasindelningen gör att KTS-insatser ofta blir tids- och volymbegränsade enbart till namnet. I realiteten kan de sträcka sig över långa perioder och innebära betydande totalkostnader.

Fördelarna med en fasindelning riskerar att försvinna om en ny upphandling måste genomföras mellan varje fas, eftersom varje upphandlingstillfälle innebär en risk för att en ny svensk samarbetspartner kommer in, varvid mycket tid och resurser måste spenderas på att bygga upp en ny samarbetsrelation. I denna process kan mycket av de vunna erfarenheterna gå förlorade. Under de nya upphandlingsreglerna har det därför uppstått en diskussion om det är möjligt att genomföra upphandlingar som sträcker sig över flera faser.

Reflektioner och slutsatser

Ur ett institutions- och organisationsutvecklingshänseende är det relevant att dela in verksamheten i faser, förutsatt att indelningen är genomtänkt från början. Fasindelningen har också fördelar genom att den underlättar en successiv anpassning av stödet och ger tillfällen till en återkommande uppföljning och nya beslut. Den senare aspekten är viktig i ett samarbete mellan parter som inte har regelbunden och långsiktig kontakt med varandra.

Sidas lednings strävan att minska antalet små insatser har lett till att även upphandlingarna på Sida /Europa och på INEC/KTS numera har blivit alltmer omfattande. Ofta skrivs en option om en andra resp. tredje fas skrivs in i anbudsunderlaget redan från början, vilket gör att kontrakt kan slutas över längre tid även om det primära kontraktet bara avser en första fas. Genom detta förfarande behålls möjligheten att fortsätta med en väl fungerande arbetsrelation samtidigt som möjligheterna till avstämning, revideringar av projektplaner bibehålls, liksom möjligheten att byta svensk partner eller att avbryta samarbetet om det skulle uppstå problem. Översynen anser att optionsmöjligheten bör utnyttjas så mycket som möjligt för att motverka några av upphandlings-systemets begränsningar. Samtidigt bör Sida göra tydligt att samarbetet avbryts efter den första fasen om det inte visar sig att samarbetet inte fungerat väl.

Slutligen en reflektion vad gäller Sidas tydligare inriktning mot större och mer omfattande projekt, även för KTS. Denna inriktning motverkar de syften för KTS som regeringen beskrev dem i regleringsbrevet 1995/96 (4.1 ovan) och som de beskrivs i intervjuer idag ("Det är viktigt att bevara verksamhetens karaktär med bl.a. *små insatser och snabb reaktion* på bl.a. ambassadens initiativ.") Översynen finner det inte självklart att mer omfattande insatser leder till bättre måluppfyllelse än mindre insatser, framförallt inte i medelinkomstländer. Mindre KTS-insatser utgör ofta en del av mer omfattande förändringsprocess, varför det är samspelet mellan denna förändringsprocess och KTS-insatsen som avgör insatsens effekt, inte insatsens storlek i sig. Risker finns att man av administrativa skäl avvisar små insatser, även om de är relevanta ur ett utvecklingsperspektiv och uppfyller hållbarhetskriterierna eftersom den lokala parten står för stora delar av kostnaderna. I beredningen av KTS-insatser bör därför stor vikt läggas vid KTS-insatsens katalytiska effekt, dvs. i vilken grad en begränsad KTS-insats förväntas förbättra utfallet av den mera omfattande förändringsprocessen.

6.7 Kostnadsdelning

Kostnadsdelning tillämpas i de flesta KTS projekt. Huvudregeln är att de lokala kostnaderna d.v.s. lokala löner, hyror, kontorsmaterial, lokala transporter, tolkars löner, ev. hotellkostnader inom ramen för ett KTS-projekt ska betalas av lokal samarbetspart. Viss flexibilitet finns beroende på land, sektor och samarbetspart. Vad gäller finansieringen av lokala löner, förbrukningsmaterial och lokala hyror är dock flexibiliteten mycket låg.

Kostnadsdelning har under årens lopp setts som ett viktigt kännetecken för KTS, men inte främst av kostnadseffektivitetsskäl utan som bekräftelse på engagemang och ansvarstagande från lokal parts sida. Studien "Local Ownership" visade att det finns en positiv samverkan mellan kostnadsdelning och ägaransvar. Utredningen visade att ju större egeninsatsen var desto större blev ansvaret vilket i sin tur ökade möjligheterna att uppnå ett bra resultat (impact). Detta har även relevans för målsättningen för utvecklingssamarbetet.

Reflektioner och slutsatser

Kostnadsdelning bör tillämpas också i fortsättningen. Den bör baseras på förutsättningarna i landet, inom sektorn och hos samarbetsparten.

Utgångspunkten bör alltid vara att så stor del av de lokala kostnaderna som möjligt bör finansieras av lokal part för att undvika biståndsberoende. Däremot bör lokala kostnader som uppkommer till följd av de svenska konsulternas medverkan (såsom hotellrum, traktamenten, visum och hyra av bil eller transporter inom landet) liksom tidigare i många fall kunna finansieras av Sida. Även seminarielokaler och kostnader som uppstår till följd av enstaka utbildningar/seminarier inom ramen för projektet bör kunna täckas av Sida om förutsättningarna att täcka dem lokalt saknas. Denna typ av direkta projektbaserade kostnader bedöms inte spå på ”biståndsberoendet”. Däremot bör Sida/KTS aldrig stå för löpande lokala lönekostnader som uppstår hos samarbetsparten, såsom lönekostnader och hyror.

Intervjuer under översynen visar att en del svenska parter anser att KTS-enheten har blivit mindre flexibel vad gäller kostnadsdelning och att detta påtagligt påverkar genomförbarheten i en del projekt, bl.a. då seminarier hålls lokalt (täckande av seminariekostnader som ju inte är löpande kostnader för den fortsatta verksamheten). Utredningsteamet rekommenderar att man återgår till att tydligt situationsanpassa kostnadsdelningen. Engagemang/ägande kan yttra sig på andra sätt än enbart monetärt. Genomförandenaspekter (feasibility) måste vägas in i förhandlingar om kostnadsdelning. Flexibiliteten gällande täckande av lokala kostnader bör naturligtvis avvägas mot ev. risker för korruption. Krav på uppföljning och rätt till revision ska som vanligt skrivas in i kontrakten. Liksom internrevisionen kom fram till år 2003 så bör frekvensen på uppföljningskrav i insatser vara kopplat till riskgraden.

6.8 Gåvobistånd

KTS-stöd bör även i fortsättningen utgå som gåvobistånd och inte som krediter.

6.9 Sammanfattande rekommendationer avseende kännetecken

KTS-verksamhetens kännetecken utvecklades under BITS-tiden och har varit ändamålsenliga för att dels definiera verksamhetens karaktär, dels tjäna som kriterier i beredning och uppföljning av insatser.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska översynen föreslå kännetecken som fortsättningsvis bör gälla med särskild betoning av kapacitetsutveckling, parternas kompetens, landaxel och risktagandet. Enligt översynens mening bör dessa faktorer ses i följande perspektiv:

- I KTS-samarbetet betonas samarbetspartnerns roll starkt, och stor vikt läggs dels vid samarbetspartnerns ’ägande’ av den reformverksamhet som en KTS-insats avses stödja. I enlighet med ’Så arbetar Sida’ innefattar ägandebegreppet såväl viljan och den grundläggande kompetensen att driva och förändra verksamheten, dels tillgång till de övriga resurser som krävs. ’Kompetenta parter’ är alltså ett viktigt kännetecken och graden av kompetens bedöms dels genom en kompetensanalys som ger en uppfattning av parternas förutsättningar att tillgodogöra sig en KTS-insats, dels samarbetspartners förmåga att samarbeta med en extern partner på grundval av ett kontrakt och

förmåga/beredvillighet att svara för vissa lokala kostnader. Bland Sidas bedömningskriterier svarar detta kännetecken närmast mot genomförbarhetskriteriet.

Också framgent bör strävan vara att samarbeta med partners som är 'kompetenta' i denna mening. Översynen har noterat att en ökad styrning mot grundläggande utvecklingsproblem tycks leda till samarbete med mindre erfarna och 'kompetenta' parter. Dessa tendenser kan mötas med kapacitetsutveckling som syftar till att stärka partners förmåga att identifiera och leda förändringsprojekt, liksom genom en tydligare styrning i strategier resp. land-/regionplaner till fördel för länder/ sektorer där tillräcklig kompetens finns.

Inom denna ram bör fokus inom KTS fortsatt ligga på kapacitetsutveckling genom kortvariga externa konsultinsatser, i princip utan långtidspersonal, finansiellt stöd eller bidrag till utrustning.

- För KTS-enhetens del bör verksamheten också i fortsättningen fokuseras på gruppen 'övriga länder', dvs. länder utanför kretsen av länder med långsiktigt och omfattande svenskt stöd och med fast Sida-representation. Vilka 'övriga länder' som bör ges prioritet bör övervägas närmare, eftersom gruppen innehåller såväl mycket fattiga länder som de medelinkomstländer som KTS historiskt sett har varit inriktat på. Förutsättningarna att verka i länderna varierar och påverkar inte minst hur mycket resurser som måste avsättas för en insats. Överväganden inom ramen för PGU blir viktiga för den framtida inriktningen och bör beakta såväl utvecklingsaspekterna som Sidas/KTS-enhetens kapacitet. Detsamma gäller motsvarande överväganden i land- och regionstrategier respektive land- och regionplaner.
- Vad gäller risktagande instämmer översynen i tidigare utredningars syn att KTS inte är mera riskutsatt än övrig Sida-verksamhet, snarare tvärtom. Graden av utsatthet beror dels på förhållanden på landnivå, t ex allmänna korruptionsrisker, dels på förhållanden på insatsnivå. Land- och regionstrategier, respektive land- och regionplaner bör utnyttjas för att belysa riskbedömningen på landnivå och därmed vilken grad av försiktighet som bör tillämpas på insatsnivå. I länder med låg allmän risknivå och tidigare goda erfarenheter av KTS-samarbete bör Sida pröva att minska de egna insatserna under beredningen för att lägga en större del av ansvaret på samarbetspartnern. Sida skulle spara in beredningsresurser men skulle samtidigt behöva lägga mer vikt på uppföljning, vilket skulle begränsa netto-besparingen. För sådana försök, men också för den ordinarie verksamheten, är det väsentligt att KTS-enhetens kapacitet att analysera och hantera risker stärks.
- Om förutsättningarna för KTS inte ändras radikalt är utnyttjandet av efterfrågade och konkurrenskraftiga svenska resurser ytterligare ett kännetecken som bör bestå. Som framförts ovan (avsnitt 4.6 ovan) rekommenderar översynen att det görs en genomgång av marknaden för att söka efter områden där avancerat svenskt kunnande är av särskild relevans för fattigdomsminskning och stärkande av fattiga människors rättigheter.

- Medan dagens kännetecken på ett förtjänstfullt sätt lyfter fram genomförbarhetskriteriet och Sidas/Sveriges förmåga att bidra till att lösa utvecklingsproblemen (effektivitetskriteriet) har de brister vad gäller Sidas relevanskriterium, dvs. insatsernas bidrag till fattigdomsminskning, främjande av rättigheter och en långsiktigt hållbar utveckling. Enligt PBU är utvecklingssamarbetets mål att bidra till att underlätta för fattiga människor att förbättra sin situation. Denna målsättning behöver operationaliseras, inte minst mot bakgrund av policydokumentet 'Perspectives on Poverty'. KTS-enheten behöver, liksom övriga enheter inom Sida, närmare utveckla hur målsättningen bör komma till uttryck inom KTS-verksamheten.

Exempel på bedömningar är om en begränsad KTS-insats har förutsättningar att på ett katalytiskt sätt främja fattigdomsminskning och förbättrade rättigheter inom det program/projekt som samarbetspartnern bedriver. Är program-/ projektupplägget relevant ur ett målgrupps- och problemlösningssperspektiv? Har programmet/projektet tillkommit i dialog med målgruppens fattiga och ger dess aktiviteter/avsedda resultat svar på de huvudproblem som de fattiga identifierat?

- Enligt översynens uppfattning bör ett begränsat Sida-engagemang vara ett kännetecken för KTS. I vissa avseenden har de senaste årens utveckling lett i motsatt riktning. I följande avsnitt försöker översynen identifiera ett antal åtgärder för att möjliggöra en återgång till en situation där Sidas roll begränsas till att granska och besluta om insatsförslag och därutöver främst vara finansär av kontrakt mellan kompetenta parter.

De nuvarande kännetecknen inom KTS står i princip i överenskommenhet med de bedömningskriterier och andra centrala begrepp som anges i 'Så arbetar Sida' men kom till innan de nuvarande Sida-begreppen formulerades. Översynen rekommenderar därför att begreppsapparaten inom KTS stäms av emot de begrepp som används i 'Så arbetar Sida' så att de på ett tydligt sätt knyter an till aktuella begrepp och arbetssätt.

Utgångspunkterna bör vara:

- förutsättningarna att bidra till minskad fattigdom;
- samarbetspartners kapacitet och kompetens;
- förutsättningarna lösa problemen genom att utnyttja svenska resurser.
- Sidas involvering i och resursinsats för insatsen (i jämförelse med att använda motsvarande resurser för andra ändamål).

7. Riktlinjer/ arbetsrutiner

7.1 Arbetssätt i förhållande till övriga Sida

Arbetssättet inom KTS-enheten och Europaavdelningen skiljer sig allt mindre från arbetssättet på övriga Sida. I grunddragen tillämpas de förhållningssätt och de arbetsmetoder, t ex i insatshanteringen, som föreskrivs i nya Så arbetar Sida. Således uppmuntras samarbetspartnerna att använda samma metodik för projektplanering och LFA-analys. I sina bedömningar använder KTS-handläggarna samma bedömningskriterier, beredningsprocess och bedömningsPM som övriga Sida. KTS-enheten har på ett förtjänstfullt sätt utvecklat mallar och manualer som stöd för handläggningen. Manualerna förefaller dessutom att användas i det praktiska arbetet. Inför insatsbeslut sker föredragningar såväl internt inom enheten som – vad gäller INEC-relaterade insatser – inom INECs projektkommitté. För insatser utanför INECs område tillämpas ett mera ad hoc-mässigt samrådsförfarande med berörda ämnesavdelningar.

Liksom övriga Sida använder KTS landstrategier och landplaner i sitt arbete. Tillämpbarheten av landstrategierna varierar dock, som nämnts ovan. KTS tillämpar Sidas allmänna regler vad gäller redovisning i PLUS, rating, revisioner, krav på rapportering & budgetuppföljning, utvärderingar och metoder för kvalitetssäkring.

Även om likheterna med övriga Sidas arbete är stora, finns det också skillnader:

- KTS-arbetet äger oftast rum i länder där det inte finns fast biståndsadministration och där förutsättningarna för utvecklingssamarbete därför måste bedömas i samband med korta besök. Det ställs därför stora krav på handläggarnas förmåga att – i samarbete med ambassadpersonal som eventuellt finns på plats – bedöma ett projekt-förslags lämplighet för finansiering, liksom att bedöma om pågående insatser genomförs på ett rimligt sätt.
- Inriktningen på konkurrenskraftiga svenska erfarenheter och resurser gör det angeläget att följa utvecklingen på den svenska marknaden för att identifiera var det finns resurser som kombinerar kraven på efterfrågan, konkurrenskraft och förutsättningar att bidra till fattigdomsbekämpning.

- Kraven på kompetenta parter, kontraktsfinansiering och kostnadsdelning gör att kompetens- och kapacitetsfrågor måste ges en tydlig och central roll i såväl berednings- som uppföljningsarbetet.

Reflektioner och slutsatser

I enlighet med vad som sägs i Så arbetar Sida är det positivt att KTS bygger på samma förhållningssätt och arbetsmetoder som övriga Sida. De ökande kraven på analys, framför allt kraven på att sätta in svenska insatser i ett helhetsperspektiv och bedöma dess utvecklingseffekter ur en rad synvinklar, kan dock leda till alltför omfattande beredningsinsatser i förhållande till insatsernas storlek. Översynen rekommenderar därför att KTS-enheten går igenom nya Så arbetar Sida för att avgöra vilken form av analys och vilka bedömningskriterier som ska ges särskild betydelse i olika sammanhang. Ett kombinerat utbildnings- och metodutvecklingsseminarium, lett av Sidas metodansvariga, bör hållas för ändamålet. En viktig aspekt av ett sådant seminarium skulle vara att närmare definiera hur den övergripande målsättningen om fattigdomsbekämpning ska tolkas i ett KTS-sammanhang. Kompetens- och kapacitetsbedömningarnas centrala roll gör att enheten har anledning att kontinuerligt uppdatera sitt kunnande på dessa områden. Den interna kapacitetsutvecklingen bör också innefatta dialogens roll och genomförande.

KTS-enheten arbetar med insatser som berör alla ämnes- och regionavdelningar inom Sida men arbetar bara på ett systematiskt sätt gentemot INECs projektkommitté. Översynen föreslår att enheten undersöker förutsättningarna att upprätta en 'egen' projektkommitté med ett fåtal utvalda representanter för berörda avdelningar. En sådan kommitté skulle främja en likvärdig analys och behandling av alla KTS-insatser och skulle dessutom bidra till en ökad kunskap om KTS inom Sida.

7.2 Fältet

KTS-enheten har begränsade resurser i fält. Det finns idag, för de 30 länder man arbetar i, enbart tre utsända: i Guatemala, Indonesien/Jakarta (regionalansvariga) samt Kina/Beijing (för Mongoliet och Kina). Kontakten med lokala samarbetsparter går via ambassaderna (om det finns svensk representation i landet), via de svenska parterna, mail- och telefonförbindelser samt genom fältbesök. Graden av samarbete med ambassaderna varierar, beroende på person och land.

Varje handläggare handlägger 3–5 länder och reser endast ca 2 gr/år. Därför besöks länderna oftast mindre än en gång per år. Vare sig enhetens resebudget eller arbetsmängd gör det möjligt att resa oftare.

De möten i fält som Sidahandläggaren har är främst med koordinerings-myndigheten, ambassaden samt med olika fackministerier. Det är inte alltid som tillräckligt med tid ges till längre substantiella möten med personal som har ansvar för projektgenomförande. Resorna kräver stora förberedelser. För att finna rätt parter att möta krävs ofta ett detektivarbete av handläggaren, då ingen fältpersonal finns på plats som kan vara behjälplig.

Reflektioner och slutsatser

Fältbesöken och uppläggen av desamma är av stor betydelse för KTS-enheten. För att kunna bedöma samarbetspartens kompetens och kapacitet samt få viktig och relevant information om insatsen är det av största vikt att möten sker med rätt parter på rätt nivå och på olika nivåer i organisationen. Eftersom många och komplicerade frågor ska hanteras bör två personer i så stor utsträckning som möjligt delta i resorna. Helst skulle teamet ha en sammansättning som gör att handläggaren får stöd från någon med kompletterande kunskap och erfarenheter. Exempelvis skulle någon med bred och långvarig erfarenhet av kapacitetsutveckling och organisationsanalys kunna stödja handläggaren vid tillfällen då det är aktuellt att inleda samarbete inom nya sektorer och med nya samarbetspartners. Detta skulle antingen kunna ske genom att KTS-handläggare samplanerar sin reseverksamhet eller genom att extern expertis anlitas. I många fall krävs dessutom medverkan av upphandlingsexpertis. Sida borde överväga vilka åtgärder som skulle kunna genomföras dels genom intern omfördelning av personal- och reseressurser, dels genom anlitan av externa resurser. Åtgärderna, speciellt de som avser stöd i samband med resor, bör närhelst möjligt finansieras ur biståndsanslaget.

Fältbesöken bör koncentreras till nyckelfrågor såsom diskussioner om nya projekt alt. nya faser i projekt, möten med nya parter, utfasning och uthållighet (sustainability)⁷ av pågående insatser och uppföljning.

Dessutom bör en bedömning av samarbetspartners kapacitet och kompetens göras vid dessa besök för att avgöra om KTS är en lämplig samarbetsform eller ej. Detta måste ske genom möten med flera parter inom samma organisation och inte enbart med ledningen och samordningsministeriet.

KTS-enheten har utarbetat en föredömlig mall, frågebatteri, för bedömning av samarbetsparternas kompetens. Denna används i dag enbart till viss del. Den borde kunna användas i fler sammanhang och oftare och dessutom av andra avdelningar/enheter på Sida. Om det inte är möjligt för handläggaren att erhålla svar på frågorna bör svensk part (vid myndighetsstöd) alt. fristående konsult anlitas för att erhålla svar på dessa kompetensfrågor, framförallt inför de mer omfattande insatserna.

7.3 Svensk resursbas

I Sveriges nya politik för global utveckling talas bl. a. om betydelsen av att det svenska samhället i större utsträckning bör involveras, både för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till det konkreta genomförandet av politiken för global utveckling. De svenska aktörer som åsyftas är offentliga aktörer, utbildningsväsendet, enskilda organisationer, folkrörelser och näringslivet. Det talas också om vikten av att svenska insatser i större omfattning bör genomföras i nära samarbete med andra bilaterala och internationella aktörer. Vidare sägs att Sverige bör verka överallt där det föreligger ett behov och då det finns förutsättningar.

För att leva upp till dessa ambitioner måste Sidahandläggare ha god kännedom om den svenska resursbasen. KTS-enheten har genom åren erhållit en bred erfarenhet av de svenska basnäringarna samt om förvaltning, även om en hög personalomsättning påverkar det institutionella minnet på ett negativt sätt.

⁷ Contrcat-Financed Technical Co-operation and Local Ownership 03/09 sid xv. Kapitel "Broader Implications"

Reflektioner och slutsatser

Det institutionella minnet inom området ”kunskap om den svenska resursbasen” är skört. Det skulle kunna stärkas genom att upprätta ett resursbasregister indelat per sektor. Registret skulle kunna komma till genom en inventering så väl internt som externt. Hälsoenheten har ett liknande register som uppdateras årligen via mail. Det ska tilläggas att tidigare mindre försök med register har gjorts, men inte fungerat pga. att ingen tydlig ansvarsfördelning för registret funnits. Utveckling av resursbasregister bör inte ske isolerat utan göras i samverkan med andra enheter inom Sida.

Ett förslag som framkom under översynen var att KTS enheten bör fokusera sin verksamhet på färre områden/sektorer, inom områden som man vet att Sverige verkligen är starkt internationellt konkurrenskraftigt. Enheten skulle därmed stärka sin kompetens just inom dessa områden. Översynens förslag att proaktivt söka efter områden som kombinerar fattigdomsminskning och rättighetsperspektiv med avancerat svenskt kunnande bör ses i detta perspektiv – se avsnitt 4.6 ovan. Detta arbete bör utgöra en integrerad del i utarbetandet av ett resursbasregister.

Förhållandet att landstrategierna går i riktning mot mjukare sektorer medan efterfrågan snarare är kvar på ”hårdare sektorer” gör det angeläget att söka en balans som både ger ett tillräckligt antal insatser och tillgodoser kraven på fattigdomsinriktning och utvecklingseffekt. Ett nära samarbete med regionavdelningarna under utarbetandet av land- och regionstrategier är viktigt för att uppnå en sådan balans.

Sida – inte minst KTS-enheten – har ett intresse av att stärka den svenska resursbasens kompetens i projektplanering och utvecklingsfrågor. Det finns gratiskurser för Sidas samarbetspartner i dessa ämnen som arrangeras vid flera tillfällen per termin i Sidas kurslokaler. Vid erhållande av Sida-finansierade uppdrag bör det vara handläggarens uppgift att se till att den svenska parten, inklusive alla involverade konsulter, har dessa baskunskaper.

7.4 Upphandling/SPG

Sida Procurement Guidelines SPG är ett upphandlingsregelverk för mottagarlandsupphandling, som Sida färdigställde i januari 2003. En reviderad version kom i juni 2004. Det nya regelverket ersatte tidigare riktlinjer från 1997. Syftet med SPG är att uppnå effektiv, transparent och rättvis upphandling och kontraktshantering. SPG bygger på Världsbankens, EBRD, WTO, EUs direktiv samt Lagen om Offentlig Upphandling (LOU). Regelverket avser upphandling av utrustning, anläggningsarbeten och konsulttjänster. Regelverket togs fram för Sida som helhet. Regelverket har inte särskilt anpassats till de speciella förhållanden som gäller för KTS.

KTS-insatser är begränsade i storlek. De utgörs huvudsakligen av processinriktat och kapacitetsutvecklande samarbete inom organisationer och myndigheter. Denna typ av insatser kräver stor lyhördhet och flexibilitet i planering och genomförande. Samarbetets inriktning behöver ofta ändras under genomförandet för att anpassa dess innehåll till ändrade förutsättningar. SPG försvårar sådan anpassning genom dess krav på att inte ändra de villkor på vilka upphandlingen gjordes. Detta inkluderar anbudsgivarens anbud, vilket dock ofta är dåligt förankrat i verkligheten

eftersom anbudsgivarna sällan har möjlighet att besöka landet innan anbudet lämnas in. Dessutom gör SPG att upphandlingsprocessen tar tid och att verkligheten kan hinna förändras innan konsultverksamheten kan inledas. Följden blir att en dålig karta tillämpas på en ständigt föränderlig verklighet, vilket inte befrämjar ett effektivt genomförande.

SPG förutsätter att samarbetsparterna gör upphandlingen men har inte anpassats till deras kapacitet eller förutsättningar vare sig i tid, resurser eller juridisk kapacitet. SPG har sin grund i upphandlingsregelverk för större infrastrukturinsatser, vilka är väsensskilda från små och processinriktade kapacitetsutvecklingsinsatser av KTS-typ. Dessutom är föreskrifterna i SPG både omfattande och komplicerade, vilket gör dem svåra och tidskrävande att tillämpa för samarbetsparterna. Ofta måste upphandlingskonsulter anlitas vid ett eller flera tillfällen under en upphandling, vilket leder till betydande kostnader.

I realiteten leder kravet på att samarbetspartnern ska göra upphandlingen till en smått absurd situation, där det ursprungliga upphandlingsunderlaget sammanställs i Sverige (av Sida eller en upphandlingskonsult), sänds över till samarbetspartnern för att därifrån sändas tillbaka till Sverige för anbudsgivning. Anbudet ställs till samarbetspartnern som dock har svårigheter att bedöma anbudets kvalitet och rimlighet i ett svenskt sammanhang, inte minst vad gäller kostnads- och arvodesnivåer. Hanteringen underlättas inte av att upphandlingsdokumenten är mycket omfattande även vid mindre upphandlingar och att det i många länder är svårt att finna personal som både har upphandlingserfarenhet och tillräcklig kunskap i engelska för att de ska kunna tillgodogöra sig innehållet.

I intervjuer under arbetet med översynen har det ofta ifrågasatts om det är rimligt att lägga ansvaret för upphandling på Sidas samarbetsparter och därvid kräva att de ska följa ett komplicerat och för dem obekant svenskt regelverk för upphandling på den svenska marknaden, trots att dessa parter ofta helt saknar kunskap om svenska förhållanden.

Inom KTS talar man om behovet av kompetenta parter för att samarbetet skall uppnå uthållighet. Med kompetens avses i detta fall förmåga att agera beställare/köpare ("ägare") av tjänsten d.v.s. stå för planeringen av insatsen, styrning och huvudansvar under genomförandet samt uppföljning. Med kompetens har tidigare dock *inte* avsetts upphandlingskompetens. På samarbetsparter kan förväntas klara av det regelverk som nu tillämpas av Sida, d.v.s. de 13 upphandlingsstegen som SPG (sid 21 i SPG) kräver samt sammanställning av de åtta anbudsunderlagsdokument (sid 15 i SPG) som krävs, vilket bl.a. omfattar uppställande av bedömningskriterier och utvärdering av anbud etc. etc. Frågan om samarbetspartens upphandlingskapacitet ställs ytterligare på sin spets då samarbetet i ökande grad inriktas på områden och institutioner med begränsad erfarenhet av internationell upphandling och begränsat framtida behov av kunskap om sådan upphandling.

KTS-enheten, 6 personer, står idag för ca 10% av Sidas alla upphandlingar. Upphandlingarna innebär en stor belastning på enheten samt på Europaavdelningen. En handläggare, som normalt ansvarar för 20-30 insatser, beräknas vid en upphandling lägga ned mellan 36-60 timmar/SPG-upphandling som stöd till samarbetsparten. Detta trots att

upphandlingen idag är samarbetspartens ansvar. Frågan är om det skulle ta mycket längre tid om Sida helt tog över ansvaret för upphandlingen.

Reflektioner och slutsatser:

Det nuvarande regelverket harmoniserar inte väl med KTS-verksamhetens mål och inriktning. Sida bör sträva efter en bättre anpassning till de krav som ställs inom KTS, dvs. smidigt tillhandahållande av tjänster till relativt små men kunskapsbaserade och processinriktade insatser. Såvitt översynen har erfarit finns det inga formella hinder att anpassa regelverket på ett sätt som gör det möjligt att tillgodose både verksamhetens och samarbetspartnerns intresse samtidigt som den svenska resursbasen utnyttjas. Översynen föreslår att INEC snarast möjligt tar initiativ till förändringar i denna riktning genom att verka för att upphandlingsfrågorna uppmärksammas på policynivå och att ett särskilt uppdrag läggs ut för att finna effektiva upphandlingslösningar.

Skälen till att regelverket och dess tillämpning bör ses över är att:

- underlätta för samarbetspartners med begränsad upphandlingskapacitet och frigöra dessas knappa resurser för andra ändamål,
- undvika den konstlade situation som uppstår när en utländsk part ska *handla upp i Sverige enligt ett svenskt komplicerat regelverk*,
- förkorta beredningstiden och minska de administrativa kostnaderna,
- få upp volymerna i KTS-samarbetet och
- minska risken för korruption.

Även om det i princip är önskvärt att samarbetspartnern deltar så mycket som möjligt i upphandlingsprocessen är det inte sannolikt att ett övergivande av dagens tids- och resurskrävande system skulle försvaga ägandet. Denna bedömning delas av flera av dem som intervjuats och av ”Ownership”-utredningen, i vilken det nämns att det *inte är upphandlingsprocessen, med ett svenskt regelverk, som stärker ägandet* utan snarare aktiv delaktighet i projektplanering, konsulturval och projektgenomförande. Det är inte osannolikt att effekten av förändrade regler snarare skulle innebära en vinst vad gäller samarbetspartnerns ägande, eftersom denne skulle få tillgång till tjänsterna tidigare och dessutom spara tid och resurser som kan användas för att stärka själva verksamheten.

Förändringarna av regelverket bör i första hand vara inriktade på att förenkla procedurerna så att samarbetspartnern kan koncentrera sina resurser på fackgranskning av uppdragsbeskrivningen, principgodkännande av anbudsinbudningarna och fackmässig utvärdering av inkomna anbud. Om de övriga procedurerna förenklas kan det dock vara möjligt för vissa samarbetspartners att också ta ansvar för några av de formella delarna av upphandlingen. Utvärdering av priser och arvodesnivåer bör dock göras av personal som känner till svenska förhållanden.

Översynen föreslår att en principmodell för KTS-upphandling utarbetas. En sådan modell skulle bygga på ett anpassat regelverk. Vidare skulle samarbetspartnern ges stöd genom anlitande av svensk upphandlingsexpertis, som upphandlats av Sida, exempelvis genom ett ramavtalsförfarande. Med ett sådant upplägg skulle den svenska expertisens insats lätt skulle kunna anpassas till behoven i det enskilda fallet.

Upphandlingarna skulle ske i i samarbete mellan samarbetspartnern och upphandlingsexperten. Sidas roll skulle inskränkas till att granska och godkänna/förkasta resultatet av upphandlingsarbetet. Som jämförelse kan noteras att Nordic+-initiativet, där åtta biståndsorgan inklusive Sida, arbetat fram en avtalsmodell för gemensam finansiering, framhåller en lösning av detta slag: "When deciding on [a suitable regulatory framework], a key consideration should be the capacity of the partner government staff to apply the selected regulatory framework. If the capacity is too weak, donors may insist that the services of an (international) procurement technical advisor are contracted to provide specific training and to administer, manage and report on the application of the agreed procurement framework." (Guide to Joint Financing Arrangement of 20th February 2004; para. 47)

I avsaknad av ett förenklat regelverk och en extern stödfunktion för upphandlingsarbetet föreslår översynen att Sida inom ramen för det nuvarande regelverket tar över upphandlingen i KTS-projekt så att samarbetsparten ger "no objection", istället för som nu att "no objection" ges av Sida. En konsekvens av detta skulle bli att Sida, inte samarbetspartnern, blir kontraktspart. Om Sida tar över ansvaret bör KTS-enheten (ev. även Europaavdelningen) tillföras en jurist, eventuellt med stöd från en upphandlingskonsult, som skulle sköta merparten av de rent juridiska delarna i upphandlingsprocessen (dvs. sammanställande av anbudsunderlag, annonsering/upphandling på svenska marknaden, stöd till handläggarna i utvärderingsarbetet). Detta skulle kunna vara lösningen framförallt i de "mjukare" sektorerna där samarbetspartnerns upphandlingskompetens är särskilt svag. Samarbetsparten skulle naturligtvis ges möjlighet att påverka anbudsunderlaget (uppdagsbeskrivningen /scope of work) och vara delaktig i den professionella utvärderingen av anbudet, men slippa den juridiska processen. Om upphandlingsproblemen inte kan lösas på annat sätt föreslås att den interimistiska lösningen permanentas.

Ett alternativ till en särskild rådgivare skulle vara att Juristenheten, så som fallet är vid flera andra myndigheter, tar huvudansvaret för upphandlingen och genomför den i samråd med handläggarna. På Sida sköts för närvarande merparten av upphandlingen av handläggarna med visst stöd från upphandlingsrådgivarna. Handläggarna har dock ofta inte rätt kompetens och anser sig ofta inte få tillräckligt med stöd från JUR (detta pga. att JUR har få resurser). Under intervjuer har dessutom framkommit att handläggarna anser sig få mindre stöd vid SPG-upphandling än vid LOU-upphandlingar.

En metod som skulle kunna minska omfånget av upphandlingarna och reducera handläggsningstiden är konceptupphandlingar (temaupphandlingar) som fn prövas på enheten för internationella kurser (ITP). Det är ännu för tidigt att bedöma hur dessa fungerar, men en dialog kring detta bör föras mellan KTS-enheten, Europaavdelningen och ITP.

7.5 Riskanalys och riskhantering inom KTS/INEC

I uppdragsbeskrivningen ombeds översynen kommentera att " *Stöd till KTS-projekt får innebära ett visst mått av risktagande*. Kan ett mera "riskfyllt" KTS-samarbete tolereras, t ex att samarbetsparten själva till större del än

idag står för analysen av sektorn och dess behov? Att Sida kan ge stöd till projekt som ägs av mindre kända samarbetsparter? Hur görs riskanalysen idag inom KTS-samarbetet? ”

För att besvara detta blir utgångspunkten att dela in riskanalys på *makro- och mikronivå*. Riskanalysen på makronivå görs idag av UD och av Sidas regionavdelningar i samverkan med KTS-enheten och Europa-avdelningen. Utgångspunkten för dessa riskanalyser är redan idag landets egna analyser och även andra givares analyser samt Sidas egna land- och sektoranalyser. Riskanalysen på makronivå, dvs. land- och sektornivå, görs med andra ord redan idag av lokala parter och av andra organisationer samt av Sida.

Inom KTS-insatser, liksom inom övrig Sida-verksamhet, är det samarbetspartnern som har huvudansvaret för riskanalys och riskhantering på projektnivå (*mikronivå*). Sidas uppgift är att granska att analysen har genomförts på ett relevant sätt. Om så inte är fallet, bör Sida ge stöd till samarbetspartnerns arbete med att genomföra en riksanalys och upprätta en riskhanteringsplan. Sida har dessutom att bedöma hur risksituationen bör påverka en eventuell svensk insats.

De externa riskerna utgörs av de risker som befinner sig utanför ramen för projektet d.v.s. omvärldsfaktorer (t.ex. politiskutveckling, naturkatastrofer, korruption etc.) Samarbetspartnern kan oftast inte påverka dessa risker. Dessa externa risker kan, om de utlöses, leda till problem med måluppfyllelse i projektet och ev. bli s.k. killing factors d.v.s. om de inträffar så omöjliggör de måluppfyllelse i projektet.

De interna riskerna är sådana risker som ligger inom samarbetspartnerns möjligheter att påverka. Det kan t.ex. vara förseningar i leveranser, personalomsättning, låg motivation till medverkan etc. Projektledningen *kan och ska* påverka effekterna från dessa interna risker genom att upprätta riskhanteringsplaner. Ett exempel på riskhantering av t.ex. ”brain-drain” är att utbilda fler personer och att tillse att det är en utbildning för utbildare som utbildas som i sin tur själva utbildar kollegor samt att det finns utbildningsdokumentation/ material/manualer.

Reflektioner och slutsatser

Det material som översynen tagit del av, bland annat Ownership-urtredningen, antyder att rikstagandet inte är större i KTS insatser än i övriga Sida-finansierade insatser. Snarare antyder

Ownershiputredningen att riskerna inom KTS skulle vara mindre.

Några av de förhållanden som talar för minskad risk inom KTS är:

- Kravet på kompetenta samarbetsparter.
- Bred internationell erfarenhet från medverkande svenska parter.
- Fokus på tekniskt samarbete/rådgivning & utbildning, med i princip ingen finansiering av utrustning och lokala kostnader (minskar risken för korruption och ökar engagemanget för verksamheten när resurser måste tas fram lokalt)
- KTS insatser är avgränsade i både tid och budget

Vid Sidas internrevision av KTS-samarbetet, som genomfördes 2003, fanns en rekommendation gällande riksanalyser som löd ” att avdelningarna i samband med beredning av KTS-projekt bör svara för en själv-

ständig analys och bedömning av riskerna. Vidare löd rekommendationen att avdelningarnas mallar för besluts-PM bör omarbetas så att risker, riskanalys och rikshantering kan skiljas från förutsättningar och så att en uppdelning sker på interna resp. externa risker. De mekanismer för rikshantering som beslutas om med BPM som underlag bör avspeglas i avtalen.”⁸

Denna rekommendation av internrevisionen bör kommenteras:

- a) BPM, bedömningsPM, har under 2003 reviderats i enlighet med nya Så arbetar Sida. Vad gäller rådet om BPMs struktur med uppdelning på förutsättningar och risker och uppdelning på externa och interna risker, finns det klarare instruktioner i textdelen av Så arbetar Sida (sid 30 i den engelska upplagan av huvudtexten). Detta bör observeras då BPM skrivs. Riskanalys och riskhanteringen i projekt är ofta något som förbises och Sida har en viktig uppgift att granska dess kvalitet för att uppnå uthålliga projekt.
- b) Internrevisionen trycker på det faktum att de risker som Sida-handläggaren noterar och skriver in i BPM sällan vidareförmedlas till de genomförande parterna. Internrevisionen pekar på att dessa risker måste införas i avtalet dvs. att en rikshanteringsplan måste upprättas av parterna i uppdragsbeskrivningen, så att parterna hanterar dessa risker. Det är avtalet som är juridiskt bindande, inte BPM. Då man läser internrevisionen framgår det inte riktigt tydligt om Sida kan göra riskanalyser och riskhanteringsplaner. Det bör här understrykas att *riskanalys och riskhantering alltid ska göras av samarbetsparterna*, ev. med metodstöd och i dialog med Sida, men det är alltid parterna som gör analyserna. De känner till situationen och bär ansvar för att hantera den för att uppnå målen.

7.6 KTS-enhetens placering inom Sida

Verksamheten med övriga länder är från att tidigare (mellan 1978–1995) varit en separat myndighet (BITS) sedan 1995 placerad som en enhet inom INEC (Avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete) inom Sida. Detta leder till otydlig styrning och låg prioritering av samarbetet med övriga länder.

Beslut gällande KTS, dvs. samarbete med övriga länder, går via regionavdelningarna och via INECs ledning. KTS-enheten saknar egen direkt kontakt med Sidas ledning och med UD, till skillnad från t.ex. Europaavdelningen, där kontakt med UD sker även på handläggarnivå. Dessutom är kontakten/stödet från regionavdelningarna skiftande.

KTS-enheten bedriver samråd, ofta med flera avdelningar, inför sina beslut, vilket förlänger beredningstiden. KTS-specifika frågor, såsom land (övriga länder)-, och sektor- och metodfrågor, påverkas av detta. Dialogen och styrningen blir otydlig.

De sektorer som KTS omfattar är till merparten (ca 2/3) *inte* inom ramen för INECs verksamhet, snarare inom DESA och NATUR. Denna sektorfråga är ytterligare ett skäl att se över placeringen av KTS verksamheten. Frågan är vad som är mest logiskt att tänka på vid ett ev. byte av placering av KTS-enheten, att beakta *sektorer* (ämnesavdelningar) eller att

⁸ Internrevision 03/01 Granskningsinsats Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete, Wiveca Holmgren

beakta *landfrågor* (övriga länder dvs. En placering närmare region-avdelningarna eller Sidas ledning alternativt Policy- och metod-avdelningen). Ytterligare ett alternativ, speciellt om de icke-traditionella samarbetsländerna skulle få en starkare ställning i utvecklingssamarbetet, vore att inrätta en 'Avdelning för Övriga länder', vilken – liksom tidigare Europaavdelningen – skulle vara både region- och ämnesavdelning.

KTS har, sedan 1996, inte längre en egen budgetpost. I och med den sedan två år nya anslagsstrukturen med regionanslag istället för landanslag så påverkas inte KTS verksamhet inte nämnvärt av detta. Enheten tilldelas de medel som behövs. På förvaltningsanslagsidan påverkas dock enheten av placeringen inom INEC. Enheten kan exempelvis inte fatta egna beslut om t.ex. ersättningspersonal vid föräldraledighet och nya tjänster.

Översynen av KTS från 1996 hade som rekommendation att KTS enheten⁹)

- bör ha få hierarkiska nivåer för att säkerställa snabba beslutsgångar
- bör ha få krav på samråd
- KTS programmet borde fortsatt hållas ihop organisatoriskt, men arbetssättet även borde spridas till andra delar av Sida
- KTS borde erhålla en egen budgetpost i regleringsbrevet

Enligt Sida/Europas erfarenhet gynnas dess KTS-verksamhet av den geografiska närheten, engagemanget från svenska resursbasen, närheten till besluten (de få hierarkiska nivåerna) och tillgången till en egen budget (se avsnitt 4.7 ovan). En annan fördel hos Europaavdelningen har varit att den är såväl ämnes- som regionavdelning, vilket bl.a. inneburit bättre kontakt med UD, klarare ansvarsförhållanden och tydligare mandat.

KTS-enheten placering inom Sida beaktar idag *vara sig* sektor- eller landfrågan. Placeringen tillkom utan egentlig analys. BITS KTS verksamhet bedömdes vara närmare infrastrukturprojekten inom ramen för INECs verksamhet, vilket bara stämmer delvis. Numera är endast 1/3 av insatserna inom infrastruktur (budgetmässigt, men än färre antalsmässigt).

Till denna diskussion bör tillföras att de personer som tillfrågats samt översynen 1996 har varit eniga om att enheten bör vara samlad dvs. att man *inte* bör dela upp KTS handläggarna på skilda avdelningar, eftersom den interna samordningen bedöms *som* viktig. De flesta har dock ansett att instrumentet KTS bör spridas till fler länder och att KTS bör vara mer synligt, såväl inom som utanför Sida.

Flera av de personer som intervjuats har påpekat att ITP (Internationella kurser) och KTS-enheten återigen borde kopplas ihop. Både KTS och ITP arbetar med kompetens- och kapacitetsutveckling i olika länder. Ett effektivt sätt att sprida information om Sida/KTS ute i samarbetsländerna är genom ITPs olika kurser.

Under översynen framkom dessutom synpunkter på att sjunkande utbetalningsnivåer beror på att en projektbaserad verksamhet med relativt låga belopp handläggs inom en myndighet som i övrigt fokuserar på stora programstöd. KTS slukas av en mer resursrik verksamhet med

⁹ A review of the programme for technical cooperation, 1996, Andante Consultants AB

stora beslutsvolymer och ges därmed liten uppmärksamhet och prioritet. En kommentar löd ”Det går inte att hantera miljardprojekt parallellt med 1–3 miljoninsatser, den mindre verksamheten drunknar, trots att den i sig är viktig.” Vid studier av statistik från början av 1990-talet till dags dato är man benägen att se en koppling, då de sjunkande utbetalningsvolymerna inleddes just 1995 och 1996 då sammanslagningen med Sida skedde, trots samma personalresurser.

Reflektioner och slutsatser

Som framhållits i avsnitten 4.1 och 4.2, om syften och mål med KTS, påverkas KTS-verksamhetens inplacering i organisationen av vilken roll verksamheten avses spela inom det övergripande utvecklingssamarbetet. En diskussion av dessa frågor bör inledas på verksamhetsnivå, inte minst mot bakgrund av den nya politiken för global utveckling.

Om KTS ses som ett huvudinstrument för samarbete med ’övriga länder’, bör ett antal åtgärder genomföras inklusive organisationsmässig profilering och samordning med andra samarbetsformer.

Om ambitionen med KTS sätts lägre, gäller fortfarande huvuddelen av slutsatserna/rekommendationerna:

- Tydligare profil och exponering i utvalda samarbetsländer.
- Utvecklad KTS-profil med en tydligare specialisering på sektorer som kombinerar fattigdomsinriktning med efterfrågade svenska erfarenheter.
- Stärkt samband landstrategier – KTS-insatser.
- Strömlinjerformade/anpassade administrativa rutiner, inte minst vad avser upphandling.

7.7 KTS och finansiering av insatser genom FN-organ eller internationella banker

Enligt Sidas årsrapport omfattar multi-bisamarbetet ett 40-tal organisationer och uppgår till ca 2.000 Mkr.

Sida gjorde år 2000 en internrevision av multibisamarbetet som utmynnade i att det saknades en policy för hur detta samarbete skulle bedrivas och en systematisk styrning och uppföljning av stödet. Återrapporteringen till Sida ansågs dessutom vara bristfällig.

Sida håller på att åtgärda denna kritik. Bl.a. är Multienheten tillsammans med UD i färd att upprätta strategier för samarbetet med FN-organisationerna. Hittills har man upprättat åtta stycken för bl.a. UNDP, UNICEF, WHO, ILO och UNESCO. Dessa strategier speglar regeringens syn på FN-organet samt vilka prioriteringar som ska göras i samarbetet med resp. organisation. Dessutom utsåg Sida år 2001 kontaktpunkter för var och en av organisationerna. Detta för att förbättra den interna samordningen. Inom KTS har ett begränsat samarbete med internationella organisationer inletts.

Multibisamarbetet styrs av samma mål och riktlinjer som övrigt samarbete. Sidas grundläggande roll vad gäller bedömning och uppföljning är dessutom densamma för multi-bi stöd som i övrigt utvecklingssamarbete.

Reflektioner och slutsatser

KTS enheten har under senaste åren erhållit framställningar om multi-bisamarbete, vilket har lett till en diskussion huruvida dessa kan genomföras som KTS-insatser. Översynen bedömer att multi-bi stöd kan vara en intressant samarbetsform i ”övriga länder” som komplement till KTS. Det fåtal beslut som redan fattats bör följas upp noga, speciellt i vilken grad samarbetet med internationella organisationer låter sig förenas med grundläggande drag hos KTS-verksamheten, såsom kompetenta parter, utnyttjande av svenska resurser, kontraktsförhållanden, kostnadsdelning etc. Samverkan med internationella organisationer kan vara en av de anpassningar som föranleds av PGUs genomförande. Översynen rekommenderar därför en fortsatt försöksverksamhet.

7.8 Sammanfattning i punktform av rekommendationer gällande riktlinjer och arbetsrutiner:

- I enlighet med ’Så arbetar Sida’ bör kraven på analysarbete i samband med beredning och övrig insatshandläggning preciseras med syfte att minska den totala resursåtgången genom att fastsätta vilka faktorer som bör ges särskild uppmärksamhet och vilka som kan hanteras mera översiktligt. I anslutning här till bör övriga berednings- och dokumentationskrav för KTS-insatser anpassas med hänsyn till insatsernas begränsade omfattning.
- För att minska resursåtgången i insatshandläggningen bör så mycket som möjligt av det analytiska arbetet, som krävs för Sidas insatsbeslut, göras som en del av strategiarbetet. Utöver land- och sektorval bör strategierna ge vägledning vad gäller kraven på fattigdomsminskning och hänsynstagande till rättighetsaspekter, liksom till risknivån vid samarbete med ett visst land. Syftet skulle vara att minska kravet på uttömmande analyser från samarbetspartnern och/eller KTS-enheten i de enskilda insatserna utan att därför väsentligt öka riskerna i samarbetet.
- I samband med strategiarbetet bör eventuella sektorprogram som genomförs av samarbetspartnern och andra givare uppmärksammas, eftersom utvecklandet av sektorprogram ofta kräver specifika kapacitets-utvecklingsinsatser, som skulle kunna lämpa sig för KTS-finansiering.
- Den ökade betoningen av ’mjuka’ sektorer har lett dels till samverkan med mindre erfarna och kompetenta samarbetspartners, dels till svårigheter att finna lämplig svensk expertis. Översynen anser att dessa problem bör kunna minskas genom att aktivt söka efter områden som dels är viktiga för fattigdomsminskning och stärkta rättigheter, dels bygger på avancerat kunnande där Sverige är konkurrenskraftigt. Lantmäteriet är ett exempel som redan figurerar i KTS-sammanhang, men liknande förutsättningar bör finnas på andra områden, t ex i kombinationen miljöfrågor och fattigdoms/ rättighetsaspekter.
- Sida/KTS-enheten bör upprätta ett resursbasregister, där kartläggningen enligt ovan ingår som en integrerad del.
- Kännetecknen bör användas på ett flexibelt sätt, framför allt vad gäller kostnadsdelning och användningen av utländska konsulter/

experter. Huvudkontraktorn bör också fortsättningsvis vara svensk, men det bör finnas större möjligheter att använda lokala underkonsulter och/eller andra utländska konsulter när omständigheterna så kräver.

- Brådskande åtgärder bör vidtas för att förenkla upphandlingsprocedurerna. I avvaktan på att en långsiktig lösning uppnås, bör upphandlingsfunktionen stärkas snarast möjligt. Översynen har inte haft i uppdrag att ta fram en teknisk lösning i denna fråga men anser att följande alternativ bör övervägas på kort sikt: 1) koppla en upphandlingshandläggare till KTS-enheten (ev. även Europaavdelningen) och genomför upphandlingarna med Sida som kontraktspart eller 2) anlita extern upphandlingsexpertis som å samarbetspartners vägnar genomför de tekniska delarna av upphandlingen, med samarbetspartnern som aktiv part i urvalet av den professionellt bästa konsulten. Enligt det senare alternativet skulle Sidas roll främst bli att granska upphandlingsförfarandet och bedöma om 'no objection' kan lämnas.
- Konzeptupphandling och sätt att stärka erfarenhetsutbytet mellan samarbetspartners och svenska intressenter – utan att diskvalificera svenska intressenter i upphandlingssammanhang – bör prövas.
- Samrådsrutinerna inom och utom enheten bör ses över. När, med vem och hur är det nödvändigt att ha samråd? Går det att minska det interna arbetet (möten, administration och samråd) till förmån för det externa samarbetet (stöd till och dialog med parterna)?
- Beslutsprocesserna bör förenklas, exempelvis genom att en särskild projektkommitté för KTS-insatser inrättas. Kommittén bör ha (ett fåtal) representanter från övriga enheter inom Sida, och vara specialiserad på KTS-frågor och de analys-, berednings- och dokumentationskrav som enligt ovan fastställts för dessa.
- I den interna kapacitetsutvecklingen bör dialogfrågor och projekt- och riskbedömning uppmärksammas särskilt, både vad gäller rollfördelning och sakinnehåll. Stärkt kapacitet på dessa områden är särskilt viktig vid samarbete med relativt svaga och oerfarna partners. Kapacitetsutvecklingen bör också inriktas på operationalisering av PGU/målet om minskad fattigdom. Så arbetar Sida och LFA-tillämpning.
- Kommunikationsplaner bör upprättas för tre typer av informations-spridning om KTS: 1) inom Sida med syfte att göra samarbetsformen mer känd och tillämplig i de traditionella samarbetsländerna; 2) bland UD- och Sida-personal med anknytning till gruppen 'övriga länder' med syfte att förbättra kunskapspridningen om samarbetsformen i dessa länder; samt 3) principplaner till stöd för informationsspridning och handläggning i länder där KTS-verksamhet ges särskild prioritet. Arbetet på planerna bör knytas till eventuella strategiska beslut om KTS i samband med att PGU operationaliseras.
- Fältbesöken är av stor vikt i beredning och handläggning men blir begränsade av personella och finansiella skäl. KTS-enheten bör eftersträva mera strategiska fältbesök med väl strukturerade möten och koncentration på kompetensbedömning och utfasning. De sär-

skilda seminarier som kombinerar information om KTS med kapacitetsutveckling i projektidentifiering och –hantering bör fortsätta. Kommunikationsplaner enligt ovan bör utnyttjas för att underlätta planering och genomförande.

- Samverkan med de internationella kurserna, ITP, bör stärkas. Deltagare från KTS-länder bör ges information om KTS och få möjlighet att arbeta med KTS-relaterade projektförslag under kurserna.
- Samverkan med internationella organisationer har inletts för att nå ut i länder där Sidas/KTS-enhetens kapacitet eller genomslagskraft är begränsad. Översynen rekommenderar fortsatta men begränsade pilotförsök med multi-bi-stöd. I uppföljningen av försöken bör särskild uppmärksamhet fästas vid hur de grundläggande dragen i KTS-verksamheten påverkas, t ex kontraktsförhållanden, kompetenta parter och utnyttjandet av svenska resurser.

8. Sammanfattning av slutsatser från tidigare KTS-studier

Tre översyner av det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet har genomförts sedan 1996.

8.1 1996 års översyn

I regleringsbrevet 1995/96 gav regeringen Sida i uppdrag att göra en översyn av det tekniska samarbetet (nuvarande KTS). Översynen koordinerades av INEC och var utlagt på utomstående konsulter, Andante Consultants AB (Jerker Karlsson, Kim Forss och Tove Strömberg). Resultatet av översynen presenterades för Sidas styrelse i april 1996 och tillställdes även regeringen.

Sammanfattningsvis kom översynen 1996 fram till nedanstående slutsatser:

- Den konsekventa användningen av de kännetecknen som används inom KTS samt kombinationen av kännetecknen gör KTS unik som samarbetsform.
- Majoritet av KTS projekten uppnår projektmålen & har effekt på samhället, pga den begränsade storleken på insatserna var det dock svårt att mäta kopplingen till de övergripande målen
- Projektplaneringsmetoden LFA kan med fördel användas i KTS insatser
- KTS enheten bör:
 - ha ett fåtal hierarkiska beslutsnivåer,
 - minimerad grad av samråd,
 - vara en sammanhållen enheten,
 - sprida KTS till övriga Sida,
 - ha en egen budget,
 - göra landvalet genom särskilda urvalskriterier – se avsnitt 4.3 ovan.
 - ha kompetenta parter som urvalskriterium,
 - alltid använda kostnadsdelning,
 - arbeta med flera sektorer,
 - alltid tillämpa LFA i planering & granskning
 - informera om KTS,
 - ta mer kontakt med ambassader, ambassaderna viktig roll,

Reflektioner och slutsatser

Av de råd som översynen från 1996 gav var det bara råden gällande KTS som en sammanhållen enhet och kostnadsdelning som genomfördes. Parterna blev genom landstrategiurval i flera fall mindre ”kompetenta”, man gick in i färre sektorer och vissa svenska konkurrenskraftiga sektorer föll bort, framför allt till följd av kommersialisering och/eller privatisering som minskade utrymmet för gåvobistånd. Vidare tillkom fler beslutsnivåer, handläggarna genomförde allt fler samråd, LFA tillämpades inte alltid konsekvent och KTS spreds inte aktivt som arbetsätt inom övriga Sida.

8.2 2003 års internrevision

År 2003 lät Sidas utvärderingssekretariat utföra en internrevision av INEC/KTS och Sida-Östs KTS verksamhet. Denna revision som utfördes av KPMG (Wivecka Holmgren) ger främst rekommendationer kring ändrade rutiner kring riskanalyser och uppföljning/utvärdering inkl. rapportering. Sammanfattningsvis ges följande rekommendationer till KTS och Sida-Öst (numera Europaavdelningen)

Intern styrning:

- Handböcker bör vidareutvecklas gällande riskanalys och riskhantering
- Arbetsprocess KTS: Arbetsprocessen bör beskrivas tydligare och dess funktion följas upp
- Roller & begrepp bör definieras

Riskanalys och riskhantering:

- Utarbeta tydliga och lätt tillgängliga instruktioner för riskanalyser i råd till ansökan om stöd.
- Besluts PM bör omarbetas så att risker, riskanalys kan särskiljas från förutsättningar samt att indelning av interna och externa risker sker. Riskanalysen bör avspeglas i det slutliga projektdokumentet, bilaga i avtalet.
- Projektets riskbild bör återspeglas i rapporteringsfrekvensen riskbild.

Rapportering:

- Handläggarna bör efter studier av inkomna rapporter dokumentera analys och slutsatser/åtgärdsplan.
- I samband med beredning av KTS insatser bör tydliga krav på rapportering och budgetuppföljning ställas till parterna (periodicitet, utformning och innehåll)
- Uppföljning av finansiell rapportering bör regelbundet följas upp internt
- Rutinerna för hantering av förändringar av projekt bör utvecklas. Rutiner för hur uppföljning av revisioner och reserapporter bör vidareutvecklas.

Reflektioner och slutsatser

Sidas ledning har skrivit en management respons på intern revisionen. Denna följer i stort de rekommendationer som revisionen gav. Vid studier

av revisionen finner den nu aktuella översynen att revisionen är relativt svår att tyda pga struktur/indelning som gör att den blir relativt otydlig. Rekommendationerna finns ej samlade utan utspridda i rapporten i både huvuddelen och bilagor. Viss förvirring finns gällande Sidas arbetssätt och i handläggarnas möjligheter samt i riskanalys och riskhantering. Man kan lätt missuppfatta råden t.ex. om riskanalys och riskhantering och uppfatta det som om Sida ska göra dessa (se 8:5). Översynen finner det viktigt att betona att dessa analyser *alltid ska genomföras av samarbetsparterna* ev. med metodstöd av Sida. Sidas roll är att granska att de har genomförts på ett lämpligt sätt.

Den nu aktuella översynen bedömer att de flesta av de råd som ges av intern revisionen såsom rapportering och budgetuppföljning är relevanta och önskar tillägga att även samarbetsparternas kapacitet bör stärkas inom dessa områden.

8.3 2003 års studie av KTS och lokalt ägande

Sidas utvärderingsenhet lät år 2003 genomföra en omfattande studie om hur lokala ägandefrågor behandlades inom KTS insatser ("Contract-Financed Technical Co-operation and Local Ownership 03/09). Utredningen genomfördes av ett internationellt konsultteam (se bilaga 2). En kort sammanfattning av slutsatserna i översynen presenteras nedan:

- KTS insatser konstaterades ha en hög grad av lokalt ägande, framförallt vad gällde ägande av målsättningen med samarbetet, "ownership of objectives"
- Co-ownership –delat ägande/engagemang från såväl lokal part, svensk konsult som Sida bedömdes som en tydlig faktor i KTS insatser
- Utredningen fann att det för lokala samarbetsparter (LPO) var svårt att se KTS som en speciell form av stöd, mer information om KTS rekommenderades
- Flera av KTS kännetecken stärker lokalt ägande. Dessa bedöms i utredningen vara;
 - tekniskt samarbetet (ej lockande utrustning, utan rådgivning),
 - kompetenta parter,
 - efterfrågestyrda insatser,
 - co-ownership m. svenska parter som aktivt stödjer lokalt ägande,
 - begränsad omfattning på insatser)
- Ju riskablare land desto mer strikt bör KTS kännetecken tillämpas
- Lokala programhandläggare bör i större omfattning vara engagerade i utvärderingar
- Kompetenta parter, tekniskt samarbete, och efterfrågestyrning är viktiga kännetecken
- Lokala konsulter bör användas i större utsträckning då behov finns
- Sida's "own agenda" (såsom gender, MR/Demo & miljö) insatser bör anpassas för att erhålla en tydlig efterfrågan
- Kostnadsdelningsprincipen bör tillämpas med större flexibilitet & anpassas till situationen med relation till land, sektor och samarbetspart

Reflektioner och slutsatser

Den nu aktuella översynen bedömer att de flesta av de rekommendationer som översynen från 2003 kom fram till fortfarande är relevanta. Vad gäller samägande – se 5.1 ovan.

Det bör noteras att Sidas nya upphandlingsregelverk, SPG, inte fanns då tidigare studier gjordes. Detta regelverk har därför inte kommenterats i dessa studier.

9. Avslutande kommentarer och förslag till handlingsplan

9.1 Avslutande kommentarer

Översynen visar att KTS-verksamheten under det senaste decenniet har påverkats av ett antal faktorer som har lett till färre insatser, sjunkande volymer och väsentligt längre handläggningstider. I praktiken har KTS därmed svårt att leva upp till förväntningarna om att vara en samarbetsform som tillhandahåller 'efterfrågestyrda, snabba och flexibla insatser med påtaglig utvecklingseffekt i länder där Sverige inte bedriver långsiktigt utvecklingssamarbete och där det finns en efterfrågan på svenskt kunnande och svenska lösningar och erfarenheter', dvs det syfte för verksamheten som angavs i regleringsbrevet 1995/96.

Översynen finner att svårigheterna att uppnå verksamhetens syfte till stor del orsakas av förhållanden som ligger utanför KTS-enhetens direkta inflytande. Policyutveckling, de organisatoriska förhållandena, styrningen av land- och ämnesvalen samt, inte minst, valet och tillämpningen av upphandlingsreglerna är exempel på områden där KTS-enheten har begränsade möjligheter att påverka. Översynen konstaterar att också tidigare utredningar har pekat på brister i flera av dessa avseenden men finner att få av rekommendationerna genomförts.

När det gäller KTS-enhetens egen verksamhet konstaterar översynen att det finns ett betydande engagemang, trots externt betingade begränsningar. Översynen har funnit att KTS-enheten inom ramen för sitt mandat ger avsevärd uppmärksamhet åt metodutvecklingsfrågor. Ambitiösa underlag för beredning, kompetensbedömningar och strävan mot ökad flexibilitet är exempel på detta. I vissa fall, exempelvis vad gäller mallen för kompetensbedömningar, skulle andra enheter inom Sida kunna dra direkt nytta av det arbete som lagts ned inom KTS. Samtidigt står det klart att det kan göras ytterligare interna förbättringar för att minska handläggningstiden och öka kvaliteten i stödet, exempelvis vad gäller fattigdomsbekämpning och rättighetsperspektiv. Förslag till sådana åtgärder har lämnats ovan.

KTS-verksamhetens nuvarande uppläggning bör inte ses som given. Flera av rekommendationerna i denna rapport skulle leda till förändringar av samarbetsformen som gör den 'KTS-liknande' snarare än 'KTS' i strikt mening. Översynens rekommendationer indikerar i vilken riktning förändringarna kan göras men de utgör inget färdigt förslag till hur ett 'alternativt' KTS skulle kunna se ut. Ett sådant förslag kan bara

tas fram som en del av strategiska överväganden i samband med att PGU operationaliseras. Det har inte varit översynens uppgift att göra sådana överväganden.

Enligt översynens uppfattning utgör operationaliseringen av PGU ett strategiskt tillfälle att utnyttja de erfarenheter som vunnits inom KTS. Dessa erfarenheter kan utnyttjas för att utforma en samarbetsform som direkt motsvarar tankegångarna i PGU, dvs att följande faktorer, som alla är relevanta i KTS-sammanhang, bör observeras inom ramen för det övergripande målet att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor:

- Sverige bör verka överallt där det föreligger ett behov och det finns förutsättningar,
- Sverige bör stödja fattiga länder i deras egna processer,
- stöd utifrån kan bara fungera som komplement till ett lands egna ansträngningar,
- det svenska samhället bör i större utsträckning involveras för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till det konkreta genomförandet av politiken.

I alla dessa avseenden bör KTS-erfarenheterna kunna utnyttjas på ett systematiskt sätt, framför allt i 'övriga länder', dvs länderna utanför kretsen av Sveriges traditionella och långsiktiga samarbetsländer. I en erfarenhetssammanställning för detta ändamål bör inte enbart KTS ingå utan även andra samarbetsformer med mer eller mindre liknande inriktning, såsom stödet till enskilda organisationer, internationella kurser och krediter.

En sådan erfarenhetssammanställning, kombinerad med operationaliseringen av PGU, skulle ge ett underlag för att förnya och uppdatera syftena och målsättningarna med KTS, alternativt att fastställa syften och målsättningar för en samarbetsform som bygger på men ersätter KTS. I samband med detta arbete bör också ett mera lätthanterligt namn för samarbetsformen identifieras.

I samband med att syftet med KTS fastställs, inklusive dess roll i genomförandet av PGU, bör KTS-verksamhetens organisatoriska inplacering inom Sida övervägas, speciellt om genomförandet av PGU gör att KTS eller KTS-liknande verksamhet ges högre prioritet. Syftet skulle vara att ge KTS en tydligare roll både i policysammanhang och i insatshanteringen. Översynen har inget preciserat förslag hur detta skulle gå till men anser det viktigt att lösningen baseras dels på en nära knytning mellan region- och ämnesaspekter, dels på en sammanhållen handläggningsfunktion för KTS-, eller KTS-liknande, insatser.

9.2 Förslag till handlingsplan

Som ett stöd för det fortsatta arbetet föreslår översynen följande prioriterade åtgärdslista/förslag till handlingsplan:

1. Genomförande av de planerade diskussionerna i region- och ämnesforum för att inleda en diskussion om PGU och KTS med syfte att engagera Sidas ledning i en strategisk diskussion om den framtida

rollen för KTS- eller KTS-liknande samarbetsformer. Diskussionen bör även innefatta strategiskt viktiga administrativa frågor, särskilt upphandlingsproblematiken.

2. Åtgärder för att tydliggöra och stärka fattigdomsminskning och rättighetsaspekter i KTS-insatser.
3. Åtgärder för att utvärdera effekterna av de nuvarande upphandlings-procedurerna och ett inledande arbete på att finna praktiskt användbara alternativ inom det övergripande regelverkets ram.
4. Genomgång av möjliga övriga åtgärder, utöver upphandlingsaspekter, för att förenkla handläggningen och förkorta handläggningstiderna.

Bilaga 1

Uppdragsbeskrivning för översyn av KTS som samarbetsform

1. Bakgrund

Målet med det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet, KTS, är att främja kapacitetsutveckling i samarbetsländerna samt att förmedla kunskap inom områden som är av strategisk betydelse för samarbetsländernas utveckling utifrån svenska erfarenheter.

Instrumentet eller metoden för det svenska tekniska samarbetet har vuxit fram successivt sedan mitten på 70-talet¹⁰. Ett bisyfte med KTS har varit att främja export av svenska konsulttjänster och i dess förlängning export av svenska varor och tjänster i allmänhet.

I samband med att nya Sida bildades 1995, och BITS verksamhet inlemmades i den nya myndigheten, gav regeringen Sida i uppdrag att göra en översyn av det tekniska samarbetet. I regleringsbrevet för 1995/96 motiverades detta på följande sätt; ”Flerårig, snabb expansion, volym- och ämnesmässigt samt geografiskt och sammanslagningen av myndigheterna motiverar en översyn av verksamheten under bå 1995/96). Särskilt skall analyseras val av länder och gränsdragningen mellan denna verksamhet och det landramsfinansierade tekniska samarbetet. Det är viktigt att bevara verksamhetens karaktär med bl a små insatser, flexibilitet och snabb reaktion på bl a ambassadernas initiativ.”

Översynen från 1996 konstaterar att ” Det som är unikt med KTS – förutom att det i alla projekt finns viktiga komponenter av kunskapsöverföring och kapacitetsutveckling och att alla projekt är konfirmerade av landets myndigheter – är ett konsekvent tillämpande av följande karaktäristika i alla projekt: kontraktsfinansiering, kompetenta samarbetsparter, kostnadsdelning, svenskt kunnande samt biståndsgivarens begränsade roll.”¹¹

¹⁰ Det har sitt ursprung i ”Beredningen för försöksverksamhet med utbildningssamarbete med vissa u-länder” som bildades på 70-talet under Utbildningsdepartementet. 1979-80, efter ett par års försöksverksamhet ombildades den till en myndighet, BITS, som lades under Utrikesdepartementet. Redan från början var kärnan i BITS verksamhet det tekniska samarbetet som genom svenska experter gav stöd till förinvesteringsstudier, utbildnings- eller institutionssamarbete. Ämnesmässigt låg verksamhetens tyngdpunkt på infrastruktur och de svenska basnäringarna. Samarbetet riktades ursprungligen helt och hållet till länder utanför SIDA:s landprogrammerade bistånd. Ramen var att främja ekonomisk och social utveckling i vissa låg- och medelinkomstländer. Under regeringarna på 80-talet fick BITS i uppdrag att gå in i vissa programländer (bl a Namibia, Zimbabwe, Botswana och Vietnam) med motiveringen att dessa länder på sikt skulle utgå ur programlandskretsen. Det tekniska samarbetet har under perioden 1979-95 omfattat över 1 300 projekt i mer än 50 länder till ett sammanlagt belopp av en och en halv miljard kronor.

¹¹ (För mer information och slutsatser se Översyn av det tekniska samarbetet, juni 1996).

Den senaste utvärderingen som gjorts om KTS genomfördes 2002–03 och rörde huvudsakligen frågan om lokalt ägandeskap till samarbetet¹². Utvärderingen fann att KTS som samarbetsform är ett effektivt biståndsinstrument för att främja lokalt ägandeskap men också att det främjar ett slags ”samägandeskap” mellan den lokala och den svenska parten.

KTS-samarbete finns f n i ett 30-tal länder i Asien, Latinamerika och Afrika. Därtill används KTS-instrumentet i stor utsträckning av Europaavdelningen för samarbete i Central- och Östeuropa samt i de länder som tidigare bildade Sovjetunionen. KTS är det huvudsakliga biståndsinstrumentet som enheten för kontraktsfinansierad verksamhet vid INEC använder, under det att KTS är ett av flera instrument för Europaavdelningen. Endast i begränsad omfattning används instrumentet av andra avdelningar och utlandsmyndigheter.

Under åren sedan Sida bildades har KTS som instrument genomgått flera förändringar. En av de viktigaste, och som fått störst konsekvenser för verksamheten, var när Sida upphörde att finansiera redan förhandlade kontrakt och i stället krävde att upphandlingar skulle göras i konkurrens mellan svenska intressenter. Detta har inneburit att Sida numera lägger ner ett mycket större arbete på att identifiera projekt samt att stödja samarbetsparterna i projektförmedling. Detta, samt att verksamheten i ett antal länder genom strategier har styrts in på mjukare sektorer, har bidragit till att utbetalningssvolymen för KTS-enhetens del har minskat under slutet av 90-talet för att nu ligga på en nivå på ca 110 mkr. Inom Europa är det svårare att särskilja KTS-samarbete från andra former av samarbete och där finns inga exakta siffror.

I regeringens proposition om Sveriges politik för global utveckling, 2002/03:122, talas bl a om betydelsen av att det svenska samhället i större utsträckning bör involveras, både för att utveckla idéer, bilda opinion och bidra till det konkreta genomförandet av politiken för global utveckling. De svenska aktörer som nämns är offentliga aktörer, utbildningsväsendet, enskilda organisationer, folkrörelser och näringslivet men det talas också om vikten av att svenska insatser i större omfattning bör göras i nära samarbete med andra bilaterala och internationella aktörer. Det sägs även att Sverige bör kunna verka överallt där det finns behov och förutsättningarna i övrigt föreligger.

Den aktuella översynen av KTS som samarbetsform föregriper inte de ställningstaganden som regeringen och Sida kommer att göra med utgångspunkt i u-propositionen, men har det mer begränsade syftet att tydliggöra formerna för KTS som samarbetsform samt att ge förslag på hur dessa kan anpassas till Sidas och samarbetsländernas nuvarande behov.

Denna översyn omfattar inte frågor om hur KTS-samarbetet ska förhålla sig till avbindning av biståndet och EUs upphandlingsregler. Det kan bli aktuellt att i annat sammanhang behandla dessa frågor, t ex i anslutning till Sidas arbete med att utveckla partnerskap med olika aktörer i det svenska samhället.

En tolkning som ofta görs i land- och regionstrategier är att i länder där Sverige inte har ett mer omfattande utvecklingssamarbete kan KTS vara en av flera lämpliga samarbetsformer för att utveckla bredare

¹² Contract Financed Technical Co-operation and Local Ownership, Sida Evaluation 03/09.

samarbete eller överhuvudtaget då fråga är om att utveckla kontakter mellan Sverige och landet i fråga. Inom Sidas samarbete med Öst- och Centraleruopa utgör däremot KTS en samsarbetsform som används parallellt med andra former av samarbete.

Det finns inom och utom Sida en oklarhet om vad som kännetecknar KTS som samsarbetsform och hur KTS-samarbetet styrs. I takt med att KTS som samsarbetsform i större utsträckning kan komma att hanteras direkt av olika ambassader (i dagsläget Sydafrika och Namibia) och andra avdelningar inom Sida bör kriterierna för bedömning av när och i vilka sammanhang KTS är en lämplig samsarbetsform tydliggöras.

Översynens resultat ska bl a användas för att se över interna handläggningsrutiner och organisationsfrågor¹³.

2. Syfte

Syftet med översynen är;

1. Att utveckla och tydliggöra de kännetecknen, som är förknippade med KTS som samsarbetsform,
2. Att tydliggöra hur KTS-samarbetets omfattning och inriktning styrs, samt att
3. Att lämna förslag till revidering av nuvarande riktlinjer för KTS så att dessa bättre anpassas till samsarbetsländernas behov.

3. Uppdraget

a) Utveckla och tydliggör kännetecknen för KTS

KTS har under årens lopp karakteriserats av olika egenskaper, som:

- Stödet består av svenskt kunnande och svenska erfarenheter
- Kompetenta samsarbetsparter
- Mottagarländerna finns (i princip) utanför Sidas traditionella länderkrets
- Stöd ges till insatser för kapacitetsutveckling, främst inom offentlig förvaltning
- Stöd till KTS-projekt avser finansiering av kontrakt (Sida är enbart finansiär – ej kontraktspart)
- Stödet baseras på en tydlig nationell prioritering – framställan
- Stödet utgör gåvobistånd
- Stöd till KTS-projekt innebär ofta ett visst mått av kostnadsdelning
- Långtidskonsulter finansieras ej
- Utrustning finansieras ej
- Genomförandet sker i faser som ett sätt att hantera risker

Översynen skall föreslå de kännetecknen, som skall gälla för KTS med speciellt fokus på följande;

¹³ Frågor som kan bli aktuella att studera är KTS-enhetens beslutsgång för att bedöma om denna kan rationaliseras och i så fall lämna förslag till hur beslutsgången kan utformas. Hur skapa effektivitet och kvalitet i samrådsförfarande inom och utanför Sida? Går det att utveckla riktlinjer för när och kring vilka frågor samråd bör ske alternativt inte är nödvändigt? Kan större ansvar för beredning av insatser läggas på ambassader med Sida, respektive icke-Sida-utsänd personal? Vilka blir konsekvenserna? Det finns en stark koppling mellan internationella kurser, KTS och krediter och garantier. Dessa samband bör förtydligas och utvecklas och samarbetet mellan de som ansvarar för dessa instrument fördjupas.

- *KTS-insatser skall avse kapacitetsutveckling av främst offentliga institutioner, genomförande av förstudier o dyl.*

Skiljer sig KTS-insatser i detta hänseende från s k traditionellt bistånd och i så fall hur?

- *Samarbetsparterna skall inneha den kompetens som krävs för att planera och genomföra projekt.*

Hur kan Sidas policy för bedömning av samarbetspartens kompetens, användas? Vad kan Sida erbjuda som stöd under delar av processen för att avhjälpa eventuella svagheter i samarbetspartens kapacitet/kompetens?

- *Stöd till KTS-projekt får innebära ett visst mått av risktagande.*

Kan ett mera ”riskfyllt” KTS-samarbete tolereras, t ex att samarbetsparten själva till större del än idag står för analysen av sektorn och dess behov? Att Sida i vissa fall kan ge stöd till projekt som ägs av mindre kända samarbetsparter? Hur görs riskanalysen idag inom KTS-samarbetet?

- *Landaxeln*

Med undantag för samarbetet med Östeuropa och Centralasien, riktar sig KTS-samarbete främst till länder utanför ”programlands-kretsen”

Beskriv varför.

Arbetsgruppen skall i arbetet med att utveckla kännetecken utgå från:

- Att mottagarens behov skall utgöra grund för bedömning av varje särskild insats baserat på land- alternativt regionstrategier,
- Att alla KTS-insatser skall bygga på svenskt kunnande och svenska erfarenheter.

b) Beskriv hur KTS-samarbetet styrs till omfattning och inriktning

Det övergripande målet för allt svenskt bistånd är att bidra till att bekämpa fattigdomen. KTS-samarbetet bidrar, direkt eller indirekt, till att bekämpa fattigdom genom att skapa ökad kapacitet i samarbetsländernas institutioner i deras arbete att uppfylla sina nationella utvecklingsplaner. Även finansiering av förstudier inför investeringar kan vara viktiga för ett lands utveckling.

Beskriv hur KTS-samarbetets formella styrkedja påverkar samarbetets aktuella omfattning och inriktning (utifrån fastlagda strategier och dokument). Finns det en informell styrkedja, och i så fall, hur påverkar den samarbetets inriktning?

c) Revidera riktlinjer för handläggning av KTS för att möta dagens behov.

Arbetet i denna del skall dels grunda sig på de slutsatser och förslag som arbetsgruppen lämnar i fråga om kännetecken för KTS och skall utgå från handläggning med ”lätt hand”, dvs effektivitet med bibehållen kvalitet med beaktande av upphandlingsregler samt med tydlighet och flexibilitet.

Givet att KTS-samarbetet syftar till kapacitetsutveckling och utgår från svenska erfarenheter och sker med kompetenta parter skall översynen granska och revidera;

Användningsområden

KTS används, i allt större utsträckning, som ett erbjudande om fortsatt samarbete med Sverige när det traditionella biståndet till ett land fasas ut.

Översynen bör föreslå vissa grundläggande riktlinjer för när det är möjligt och lämpligt att introducera KTS-samarbete som ersättning för annat bistånd och inom vilka användningsområden.

I framtiden kan det i större utsträckning bli möjligt att finansiera insatser genom FN-organ eller internationella banker. Det specifikt svenska skulle vara att Sverige ställer personalresurser till förfogande genom sekondering eller liknande förfarande, men att den internationella organisationen ansvarar för genomförande och uppföljning. Kan KTS-samarbetsformen hantera detta?

Utveckla riktlinjer, alt utveckla de ramar inom vilka KTS stöds, för hur, när och till vilken samarbetspart det är lämpligt att erbjuda KTS som samarbetsform resp när det inte är lämpligt. Föreslå möjliga samarbetsparter, både acceptabla och icke-acceptabla (offentliga institutioner på olika nivåer, enskilda organisationer, branschorganisationer – privata företag).

Parternas roller

Utveckla en aktuell beskrivning av de olika rollerna i ett KTS-samarbete (Sida, lokal samarbetspart, svenskt företag/myndighet). Kan ansvarsfördelningen göras ännu tydligare och i så fall hur?

Co-ownership

I KTS-samarbetet lär parterna känna varandra och utvecklar nära relationer och kunnande om projektet. I den utvärdering som Sida låtit göra avseende ”KTS and Local Ownership: an Assessment of Sida's Contract Financial Technical Cooperation” lyfts det gemensamma ägandeskapet fram som en av nycklarna till framgång¹⁴. Det är under beredning av fas 1 svårt att bedöma vilka och hur många faser som sedan kan komma i ett projekt. I praktiken kan därför byte av konsult i efterföljande faser leda till negativa effekter på projektet. Hur kan det co-ownership, som utvärderingen om KTS och lokalt ägarskap beskriver, ytterligare förstärkas?

Upphandlingsfrågor

Hur knyta ihop den strävan om *effektivisering* av det internationella utvecklingssamarbetet genom avbindning, bättre samordning, enklare procedurer och noggrannare uppföljning som uttrycks i u-proppen sid 71, samtidigt som u-proppen ger uttryck för att bl a näringslivet och andra svenska aktörer skall ges ett större utrymme i utvecklings-samarbetet?

De senaste årens skärpning av upphandlingsreglerna har fått långtgående konsekvenser för verksamheten. En viktig fråga i sammanhanget är kostnaderna som är förenade med själva upphandlingsförfarandet och om det är kostnadseffektivt. Finns det alternativa billigare tillvägagångssätt för mindre insatser som på ett tillfredsställande sätt kan tillmötesgå mottagarens behov med beaktande av affärsmässighet och objektivitet i upphandlingen.

¹⁴ Sida Evaluation 03/09.

Genom Sidas tillämpning av upphandlingsreglerna har de svenska företagens vilja att tillsammans med mottagare utveckla idéer och förslag kraftigt minskat.

Arbetsbördan vid beredning av KTS-insatser har ökat markant då det proaktiva arbetet för att finna lämpliga samarbetsparter nu vilar på handläggarna. Detta har bl a fått den konsekvensen att regionavdelningarna för Asien och Latinamerika har inrättat tjänster som regionala rådgivare för uppsökande verksamhet, samt att försök görs i vissa regioner med projektformuleringskurser riktade till lokala aktörer inom sektorer som angavs i strategierna.

Skärpta krav på den lokala samarbetsparten för hantering av mottagarlandsupphandling innebär att Sida-handläggaren lägger ner mycket arbetstid som guide genom upphandlingsprocessen.

Tillämpningen av mottagarlandsupphandling innebär också att upphandlingskostnaderna i många av de mindre insatserna för såväl Sida och mottagare som svenska företag inte står i rimlig proportion till insatsens storlek, även om det sannolikt stärker mottagarens ägandeskap till projektet.

Hur kan SPG följas samtidigt som KTS-samarbetets effektivitet bibehålls? Finns det tillfällen då undantag från SPG bör/kan göras?

Lämpligheten i att genomföra upphandlingar på andra språk än engelska skall utredas. Ramavtal med upphandlingsexperter för biträde åt mottagarna i upphandlingsprocessen?

Översynen bör se över upphandlingskostnaderna samt på vilket sätt svenska företag kan uppmuntras att tillsammans med mottagare utveckla idéer och projektförslag utan att detta skall utgöra ett konkurrenshinder.

Riskhantering

KTS som samarbetsform arbetar med relativt väl avgränsade och korta faser, vilket bl a hänger samman med *riskbedömningarna* och parternas ansvar för projektets genomförande. Utveckla riktlinjer för riskbedömning och ange åtgärder för minimering av risker, som t ex fasindelning, utnyttjande av second opinion etc. *Beskriv, om möjligt, situationer, som kan vara mer riskfyllda än normalt.*

Kostnadsdelning

Vad skall Sida finansiera och vad skall mottagaren finansiera? Förhållandena kan variera mellan olika länder. Oftast finansierar Sida hotell och dagtraktamente för konsulterna samt internationella resor. Går det att utveckla generella kriterier eller bör kostnadsdelningen vara helt situationsanpassad?

Svensk expertis?

En särskild fråga rör möjligheterna att inom ramen för KTS-samarbete dra på resurser från mottagarlandet eller tredje land. Huvudlinjen har inom INEC tills helt nyligen varit att det bara får förekomma svenska tjänster, under det att Europaavdelningen haft en mer liberal hållning. Det centrala i KTS-samarbetet bör vara att specifikt svenska systemlösningar och svenskt kunnande och svenska erfarenheter som efterfrågas. Detta är styrande för planering och genomförande av ett projekt för val av konsult eller institution. För att säkerställa detta skall projektledaren alltid tillhöra ett svenskt företag eller institution.

Utländsk expertis

Utländsk personal kan ingå till viss del.

Med utgångspunkten att projektledaren skall vara svensk, diskutera sammansättningen av teamet med hänsyn tagen till förhållandet mellan svensk och utländsk personal.

5. Genomförande

Chefen för avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete är beställare. Beställaren utser en arbetsgrupp om 2 personer från KTS-enheten som skall ansvara för översynen. Arbetsgruppen får engagera konsult som kan fungera som utredningssekreterare, göra mindre utredningar och i övrigt fullgöra de uppdrag arbetsgruppen bestämmer. Beställaren skall utse en referensgrupp bestående av en representant från vardera från regionavdelningarna för Europa, Asien och Latinamerika, sekretariatet för juridik- och upphandlingsfrågor, enheten för internationella kurser samt från INECs stab. Beställaren skall kontinuerligt samråda med EUROPA om uppdragets utformning och genomförande.

All personal på KTS-enheten och EUROPA/EECA ska ges tillfälle att delta i processen genom samrådstillfällen (t ex särskilda möten) och tillgång till viktigare arbetspapper.

6. Resurs- och tidplan

Uppdraget skall påbörjas i januari 2004 och avslutas senast i april 2004. Arbetsgruppen skall, som en del i sitt inledande arbete ta fram en detaljerad arbets- och tidplan, identifiera konsulter samt formalisera uppdraget. En tidsåtgång om 1 vecka per medlem i arbetsgruppen beräknas för detta. Arbetsplanen skall godkännas av beställaren.

För de konsulter som anlitas beräknas den sammanlagda tidsåtgången att uppgå till max 6 veckor.

7. Rapportering

Arbetsgruppen skall redovisa sitt arbete i form av en slutrapport till beställaren. Slutrapporten skall innehålla förslag till hur kännetecknen för KTS kan förtydligas, en beskrivning av hur styrningen av KTS-samarbetet sker med avseende på inriktning och omfång samt förslag till reviderade riktlinjer för KTS-samarbete utifrån dagens behov.

Slutrapporten bör inte överstiga 30 A4-sidor och skall innehålla källhänvisningar till de dokument som används.

En redovisning av överväganden och slutsatser skall göras. Förslaget skall kunna presenteras för INECs och EUROPAs avdelningsledningar och eventuellt för Sidas verksledning.

8. Bakgrundsdocument

- Regleringsbrev för 2003 och 2004
- Sidas policies om Perspective on Poverty och Kapacitetsutveckling.
- Handbok för KTS-samarbetet
- Informationsbroschyr för KTS-samarbetet, okt. 2002
- Strategier för utvalda samarbetsländer
- Regeringens proposition 2002/03:122, Gemensamt ansvar

- Översyn av KTS-samarbetet 1996
- Sidas utvärdering av KTS and local ownership (Sida Evaluation 03/09)
- Översyn av upphandlingsaspekter för KTS-samarbetet (beräknas vara färdig i mitten av december 2003)
- INECs KTS-enhets arbetspapper för bedömning av parterers kompetens

Bilaga 2

Lista över personer som intervjuats i samband med översynen

Sida

KTS-enheten

Eva Berger, handläggare Asien
Arne Carlsgård, handläggare Asien
Ulf Ekdahl, handläggare Mellan Östern
Anne Kullman, tjänstledig handläggare Latinamerika
Rolf Folkesson, enhetschef
Pierre Frühling, regionansvarig KTS Latinamerika
Anna George, handläggare Kina
Ulrika Hjerstrand, handläggare Latinam & västafrika
Susanna Jansson Landin, handläggare Latinamerika

INEC

Mikael Söderbäck, metodansvarig INEC

Europaavdelningen

Staffan Herrström, avdelningschef Europaavdelningen
Peeter Horm, tf avd.chef
Anders Hedlund, enhets chef ECCA
Maria Lagus fd metodrådgivare på Sida Öst
Rebecka Kitzinger, handläggare Moldavien

Sida/DESA

Thomas Kjellson
Sten Ström

Sida/JUR

Ted Wallin
Johan Tenger

Sida/IK

Annika Siwertz, handläggare IK

Controller

Bengt Ekman

Regionavdelningarna

Jan Bjerninger, avdelningschef Asien

Per Lundell, enhetschef AFRA

Åsa Walton, handläggare RELA

Svenska parter

Swedesurvey, Sture Pettersson, VD

Scandiaconsult Natura, Stina Mossberg, VD

SCB, Ann-Lis Åberg, fd chef ICO/SCB

SIPU, Leif Wisén, projektledare bl.a. Mongoliet

Ingvar Karlén, fd chef på BITS, grundare av KTS

UD/Globla utveckling (GU)

Robert Keller, Torgny Holmgren; Maikki Lemne

Bilaga 3

Litteraturlista

1. "Contract-Financed Technical Co-operation and Local Ownership", Joao Guimaraes, Raymond Apthorpe, Peter de Valk, Sida evaluation 03/09
2. Översyn av det tekniska samarbetet, "A Review of the Programme for Technical Co-Operation", 1996, Andante Consultants AB (Kim Forss, Lars Bjern, Jerker Carlsson, Tove Strömberg)
3. Internrevision Sidas kontraktsfinansierade tekniska samarbete, en granskning av INEC/KTS och Sida-Öst, Wiveca Holmgren
4. "Sida at Work" / "Så arbetar Sida"- a guide to principles procedures and working methods, 2003
5. Sidas policy för kapacitetsutveckling, 2002
6. Metoder för kapacitetsutveckling, Lage Bergström, 2002
7. "Diagnosis of Organisations in Development Cooperation", av Göran Andersson och Peter Winai.
8. Organisationsvärdering och organisationsutveckling, Peter Winai 1999
9. "Observationspunkter vid bedömning av de offentliga finansiella styrsystemen i länder som tar emot programstöd" Stefan Sjölander skrivit
10. Contract- financed Technical Co-operation, 2004
11. Statistik från Sidas "PLUS" och BITS gamla BIS-system 1980-2003
12. Landstrategier
13. Sveriges nya politik för global utveckling
14. Budgetpropositionen 2002/03
15. Regleringsbrev
16. Sidas Procurement Guidelines, dec 2002
17. Förutsättningar för styrning inom Sida Internrevision 03/03
18. Handbok för KTS verksamheten

Bilaga 4

Statistik utbetalningar/världsdel inom ramen för KTS 1980-2003

Utbetalningar /världsdel/år inom KTS samarbetet 1980-2003									
År / Världsdel	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Afrika & Mellan Östern	7,7	9,4	9,1	15,8	19,3	22,8	15,8	21,5	17,6
Asien	1,4	0,8	1,4	2,4	9,8	17,7	18,3	26,9	51
Latina Amerika	1,8	2,5	12,3	19	30,1	26,2	31	41,5	53,2
TOTALT	10,9	12,7	22,8	37,2	59,2	66,7	65,1	89,9	121,8
År /Världsdel	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Afrika & Mellan Östern	21,5	19,7	26,4	19,9	44,4	61,1	54	29,6	18,6
Asien	48,1	34,5	49,6	88,1	101,6	115,5	98	58,5	50,2
Latina Amerika	47,6	51,8	55,7	59,5	61	61,3	69,5	45,3	27,3
TOTALT*	117,2	106	131,7	167,5	207	237,9	221,5	113,4	77,5
År /Världsdel	1998	1999	2000	2001	2002	2003			
Afrika & Mellan Östern	21,3	42,1	35,4	21,4	33,1	29,7			
Asien	61,8	51,2	67,3	54,6	47,9	49,3			
Latina Amerika	26,9	26,2	13,3	15,9	16,9	17,5			
TOTALT *	110	119,5	116	91,9	97,9	96,5			

*** OBS! Denna tabell avser utbetalningar per världsdel**

De totala utbetalningarna för BITS & KTS *enheten* per år är i realiteten något högre pga att BITS och KTS enheten även har haft mindre utbetalningar för Europa (Portugal & Albanien/Europa) samt globala insatser/s.k. trust funds som inte inräknats i ovanstående siffror. Dessa utbetalningar uppgick till mellan 0,2 milj kr till 7 milj kr/år

År 2000 uppgick Globala insatser till hela 10,2milj kr. Övriga år rörde sig denna övrig post kring 0,2-5 milj kr. Fram till 1998 redovisades KTS utbetalningarna per land och världsdel därefter är det svårare att finna världsdelindelning i siffror. Uträkningen måste ske land för land.

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
sida@sida.se, www.sida.se