



UTRIKES-
DEPARTEMENTET

EFFEKTIVARE BISTÅNDSADMINISTRATION

Betänkande av
biståndsorganisationsutredningen

Ds UD 1984:1

Till Statsrådet och chefen för utrikesdepartementet

Regeringen bemyndigade den 24 mars 1983 chefen för utrikesdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av det bilaterala utvecklingssamarbetets organisation (Dir 1983:31).

Till utredningsman utsågs generaldirektör Carl Tham och till sekreterare avdelningsdirektör Carin Norberg. Till sakkunniga utsågs avdelningschef Bengt Ahnfelt och från 1 augusti 1983 riksbanksdirektör Hans Lundström.

Utredningsmannen har biträttts av en referensgrupp. I denna har som av chefen för utrikesdepartementet förordnade experter ingått tf forskningschef Lars Anell, avdelningschef Bo Göransson, kanslichef Ingvar Karlén, expeditionschef Bo Kjellén, ambassadör Lennart Klackenborg, civilekonom Lars-Olof Lindgren, expeditionschef Jan-Christian Montellius, departementsråd Mats Ringborg, departementsråd Tom Tscherning och verkställande direktör Sven Öhlund.

Som expert har på kortare tid förordnats direktör Mårten Lindstahl.

Utredningen har antagit namnet biståndsorganisationsutredningen.

Referensgruppen har haft 7 sammanträden. Vidare har utredningen organiserat ett heldagsseminarium om ut-

tionen i biståndet.

Gen har haft överläggningar med företrädare för de berörda biståndsorganen, utrikesdepartementet, utrikesdepartementet, statsrådsberedningen, utrikes-
utskottets sekretariat samt riksdagsledamöter i SIDA-
styrelse. Utredningen har besökt biståndsmyndigheter
i Storbritannien, Canada och USA för studier av orga-
nisations- och personalfrågor. För vissa uppgifter
har utomstående konsulter anlåtats enligt vad som
framgår av betänkandet.

Till alla experter och tjänstemän inom och utom
statsförvaltningen som på olika sätt bidragit med
praktisk hjälp, råd och synpunkter vill jag på utred-
ningens vägnar uttala mitt varma tack.

Jag överlämnar härmed betänkandet (Ds UD 1984:1) Ef-
fektivare biståndsadministration.

Stockholm den 16 januari 1984

Carl Tham

/Carin Norberg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning

Kap 1 Biståndets inriktning och organisation	1	v-xxiii
1.1 De biståndspolitiska målen	1	
1.2 Det bilaterala biståndets organisation	5	
1.3 Biståndspolitiska utredningen	9	
1.4 Ändrade förutsättningar och nya strategier	11	
1.5 80-talets bistånd och biståndsansvaret	16	

Kap 2 Biståndets ledning, ansvarsfördelning och sam- verkansformer

2.1 Problemöversikt	24
2.2 Biståndets politiska ledning; vissa principiella utgångspunkter	24
2.3 Biståndsmyndigheternas styrelser	27
2.4 UD och SIDA	36
2.5 De mindre biståndsmyndigheterna: avgränsning och samordning	39
	77

Kap 3 Personalresurser och kunnande för biståndssam- arbete

3.1 SIDA:s administrativa kapacitet	91
3.2 Utvärdering av bistånd	102
3.3 Personalbistånd	115

Kap 4 SIDA:s organisation och arbetsformer

4.1 SIDA:s organisation	119
4.2 Administration av större projekt	120
4.3 Rekrytering av biståndspersonal	142
4.4 Inköpsverksamheten	145
4.5 Samarbetet med de enskilda organisationerna	157
4.6 Informationsverksamheten	163
4.7 Sammanfattning av kostnader föranledda av ut- redningens förslag	169
	174

Kap 5 SIDAS tjänstesystem och personalplanering

5.1 Nuvarande system	178
5.2 Alternativa tjänstesystem	179
5.3 Förflyttningsplikt	184
5.4 Personalplanering och personalutveckling	190
	194

Kap 6 Utvärderingsorganisationen

6.1 Utgångspunkter	198
6.2 SIDAS utvärderingsverksamhet	198
6.3 Utvärdering i övriga svenska biståndsorganisationer	200
6.4 Utvärdering från departemental synpunkt	211
6.5 Extern utvärdering	213
	217

Bilagor

1. Kommittédirektiv (Dir 1983:31)	220
2. Det svenska biståndet - anslagsutveckling	226
3. Det bilaterala biståndets nuvarande organisation och verksamhet	227
4. Det utvecklingsorienterade biståndets krav på professionell kompetens, Institutet för Samhällsorganisation AB, december 1983	253
5. Sammanställning av biståndssambassadernas svar på biståndsorganisationsutredningens enkät	301
6. Yttrande över betänkande "U-krediter - en del av vårt u-landssamarbete" (Ds UD 1983:2)	306
7. Utvärderingsfunktionen på SIDA, Jan Olof Agrell, 1983-11-22	313

SAMMANFATTNING

1. Arbetsmetodik

Utredningen kom igång med sitt arbete i mars/april 1983 (Direktiv se bilaga 1). De första månaderna ägnades åt en omfattande materialinsamling främst i form av diskussioner, samtal och intervjuer med ett stort antal tjänstemän inom biståndsmyndigheterna, regeringskansliet, fackliga organisationer, enskilda organisationer med anknytning till biståndssektorn m fl. Konsultuppdrag lades ut. Denna fas av utredningen slutfördes under sommaren 1983. Under hösten har utredningen diskuterat igenom tentativa förslag och slutsatser med de berörda institutionerna. Särskild uppmärksamhet har enligt direktiven ägnats åt SIDAS organisation. Utkastet till skrivelser har diskuterats i referensgruppen samt med konsulter och fackliga organisationer.

Arbetet har slutförts i december 1983 med slutjustering i januari 1984.

2. Huvudfrågeställningarna

Den första huvudfrågan är u-landspolitikens samordning och politiska ledning. Denna fråga innefattar dels relationerna mellan UD/regering och biståndsmyndigheterna, dels den inbördes samordningen mellan myndigheterna.

Den andra huvudfrågan sammanhänger med förändringar i biståndsmiljön, såväl i Sverige som i mottagarländer-

na. Biståndets reala volym minskar och man efterlyser bl a ökad effektivitet. Större krav ställs på återflöde av biståndsmedel i form av svensk varu- och tjänsteexport. I mottagarländerna ökar de ekonomiska problemen, biståndsprojekten går trögt.

Detta aktualiserar frågor rörande framför allt SIDA's effektivitet och organisation. En utgångspunkt härvidlag är mångårig diskussion om SIDA's kapacitetsbrist. Detta begrepp har av utredningen uttolkats snarare som en kvalitets- än en kvantitetsfråga, inklusive ledningsresurser för en alltmer krävande verksamhet.

I kapitel 1-2 diskuteras förändringarna i biståndsmiljön, sambandet mål/medel, politisk ledning, rollfördelning och samverkan. I kapitel 3-5 diskuteras personalresurser för bistånd samt SIDA's organisation och tjänstesystem. I kapitel 6 diskuteras organisationen för utvärdering av bistånd.

Kap 1. Biståndets inriktning och organisation

Biståndets förutsättningar och möjligheter ter sig idag annorlunda än under sextio- och sjuttiotalet. Den internationella ekonomiska krisen har drabbat u-länderna hårt och det gäller särskilt de fattigaste länderna i Afrika. De ekonomiska problem som skapats genom förändringar i världshandeln har skärpts genom interna ekonomiska och politiska problem. Den politiska osäkerheten har ökat och för många u-länder, t ex i södra Afrika, förvärras problemen genom starka yttre och inre destabiliserande krafter.

Samtidigt som många u-länders svårigheter har ökat har också biståndet blivit alltmer ifrågasatt. Detta har givetvis ett samband med den ekonomiska krisen

och den minskade biståndsvilja som skapas av ekonomiska svårigheter i i-länderna. Vissa industriländers regeringar har närmast ideologiska betänkligheter mot bistånd.

Men biståndet har också ifrågasatts med utgångspunkt från u-ländernas egen situation. Många u-landsforskare betonar svagheter i det ökande biståndsberoendet och dess konsekvenser i form av bl a överdimensionerade biståndsbyråkratier i mottagarländer.

De påtagliga svårigheterna och trögheten i genomförande av biståndsprojekten och de frekventa rapporterna om olika misslyckanden bidrar till att skapa en känsla av att biståndet är föga verksamt eller i varje fall inte når fram till de särskilt utsatta målgrupperna.

Utredningen har i möten med representanter för andra länders bilaterala biståndsorganisationer kunnat konstatera att biståndet och biståndsorganisationerna står inför ungefärligen likartade problem, trots de ofta skilda politiska förutsättningarna för biståndet.

För det första är det en allmän uppfattning att uppgiften att förmedla bistånd överhuvud taget försvårats. I vissa regioner, framför allt södra Afrika, talar flera om katastrof. Särskilda villkor måste gälla för fortsatt bistånd till dessa länder. Behovet av ett personalintensivt bistånd ökar.

För det andra råder det en gemensam uppfattning om att ambitionerna för biståndet, åtminstone som de kommer till uttryck under sjuttiotalet, "målen och strategiernas årtionde", varit alltför höga och därmed också orealistiska. Man understryker att utvecklingsprocessen är en långsam inlärningsprocess och att den

inte kan påskyndas mer än marginellt.

För det tredje konstaterar man att de ekonomiska problemen i industriländerna liksom ideologiska förändringar har påverkat det politiska stödet av biståndssatsningarna. En konsekvens av detta är att många i-länder prioriterar det exportfrämjande biståndet.

För det fjärde framhålles att kraven på biståndets effektivitet ökar delvis som en följd av det växande motståndet. Detta leder till en omprioritering av biståndsprogrammen men också omorganisering av biståndsadministrationerna. Genomgående är att dessa anser sig ha kapacitetsproblem i förhållande till de ambitioner och arbetsuppgifter som utpekats av givarländernas regeringar.

Problemen i biståndsarbetet har således lett till ökade krav på planering, uppföljning, underhåll och utvärdering. Samtidigt gäller att de mål som tidigare uppsatts för biståndet är mycket ambitiösa; målen återspeglar ofta vad som ter sig angeläget i den svenska samhällsdebatten. Det uppstår ett gap mellan de uppsatta målen och biståndets verklighet. Biståndet bedöms ofta med måttstockar som helt enkelt inte är tillämpliga i u-landsmiljön.

Frågan om biståndets effektivitet måste således bearbetas från två olika utgångspunkter: politikens innehåll och administrationens utformning. Denna utredning sysslar med de organisatoriska frågorna men vill fästa uppmärksamheten på behovet av en precisering av biståndspolitikens mål och medel där hänsyn tas till gjorda erfarenheter och 80-talets biståndsmiljö. En ökad politisk klarhet om mål och prioriteringar skulle bidra till biståndsmyndigheternas effektivitet och

förmåga att leverera ett adekvat bistånd.

Utredningen anser att SIDAS kapacitetsfråga väsentligen är en fråga om organisation och ledningsresurser. Utredningen vill samtidigt understryka att biståndets inriktning och arbetsmetoder måste få påverka administrationens storlek samtidigt som resursram och uppsatta gränser för administrationen också måste styra ambitionerna.

Kap 2. Biståndets ledning, ansvarsfördelning och samverkansformer

Samordningen av den svenska u-landspolitiken i allt väsentligt är en fråga för regeringskansliet. Organisationen på myndighetsplanet är betydelsefull men avgörande är om de politiska riktlinjerna är klara och samordnade mellan olika statsråd och departement. UD och UDs u-avdelning har här huvudansvaret.

Regeringen har en lång rad instrument till sitt förfogande för att styra och leda u-landspolitiken. Viktigast är budget, instruktion och regleringsbrev samt särskilda regeringsbeslut. Regeringen bör, enligt utredningen, i instruktioner, anvisningar och uppdrag till biståndsmyndigheterna klarare precisera de riktlinjer efter vilka myndigheterna bör arbeta. Denna möjlighet bör utnyttjas oftare än vad som hittills varit fallet.

Vid sidan av de formella regeringsuppdragen och instruktionerna förekommer också informella kontakter mellan biståndsmyndigheterna och UD. Utredningen hänvisar här bl a till förvaltningsutredningen (SOU 1983:39) och dess genomgång av teori och praxis vad gäller regeringskansliets förhållande till myndigheterna. Informella viljeyttringar är ett naturligt

inslag i samarbetet mellan regering och förvaltningsmyndigheter. Det finns inga konstitutionella hinder för statsråd att genom synpunkter söka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande, givetvis med undantag för de frågor som behandlas i RF 11:7. Viljeuttryck är dock inte detsamma som regeringsbeslut.

Behovet av informella kontakter är särskilt stort på biståndsområdet som har ett nära sammanhang med utrikespolitiken. I grundlagen är det särskilt föreskrivet (RF 10:8) att statliga myndigheter skall underlätta UD i samband med behandling av frågor som kan få utrikespolitisk innebörd och detta har särskild relevans på biståndsområdet.

Ytterst ankommer det såväl på UDs som biståndsmyndigheternas befattningshavare att aktualisera samråd och diskussioner om viktiga frågor. I stort sett fungerar den nuvarande processen tillfredsställande men utredningen föreslår i några avseenden vissa förbättringar och preciseringsåtgärder.

Utredningen föreslår således att SIDA alltid skall samråda med UD inför beredningen av de s k program-samtalen som förs med mottagarländerna. UD bör också regelmässigt erhålla relevant skriftligt beslutsunderlag. Viktiga biståndsrapporter som upprättas av biståndsbeskickningarna bör gå både till UD och SIDA. UD och SIDA bör med vissa intervaller ha gemensamma överläggningar för att diskutera läget i de olika programländerna. Remissystemet mellan UD och SIDA bör ges fastare former. Den s k katastrofgruppen som består av representanter för UD, SIDA och Röda Korset bör ges en särskild instruktion som fastställer arbetsuppgifterna. Utredningen ger förslag till sådan instruktion.

En länge diskuterad fråga är hur den s k integrationen på biståndsbeskickningarna fungerar. Riktlinjerna för denna fastställdes av riksdagen 1973. Systemet har behandlats i ett flertal utredningar, senast i UD-utredningen 1982. Problemen uppstår genom att biståndskontoren på en gång är en del av SIDA (cheferna för biståndskontoren har ställning som byråchefer inom SIDA) och del av utrikesförvaltningen, dvs beskickningen och dess chef.

Utredningen menar att integrationen är nödvändig. En uppdelning mellan ambassad och biståndskontor skulle skapa problem i förhållande till mottagarländerna. Vad som behövs är en tillämpning och precisering av de gällande riktlinjerna. Enligt utredningens mening bör man klarare än hittills fastställa kompetens och ansvarsfördelning i instruktion och arbetsordning. Förslag till sådana riktlinjer ges av utredningen.

Utredningen framhåller också att det vore naturligt att chefstjänsterna för biståndsbeskickningarna också görs tillgängliga för personal såväl från UD som från SIDA och andra biståndsmyndigheter. I många mottagarländer är biståndet den utan jämförelse viktigaste svenska aktiviteten. Det kan då i vissa fall vara naturligt att chefen för beskickningen också rekryteras från biståndsmyndigheterna.

Utredningen understryker vidare betydelsen av relevant utbildning för tjänstgöring på biståndsbeskickning och ger förslag därvidlag. Vidare föreslås ett system för utbytestjänstgöring mellan UD och biståndsmyndigheterna.

Regeringskansliet har inrättats för att svara för nyttillkommande inom biståndet. SAREC handlägger forskningsbi-

stånd i syfte att skapa bättre forskningsmiljöer och infrastruktur för forskning i u-länder. BITS, Svedfund och IMPOD vänder sig till en större krets mot-tagarländer än SIDA. Gemensamt för de tre senare or-ganen är att det handelsfrämjande inslaget är mer betonat än i det SIDA-administrerade biståndet.

En ökad samordning mellan dessa organ är enligt ut-redningen väsentligen en fråga om den samordning och politiska ledning som måste utövas av regerings-kansliet. Utredningen vill inte förorda en samman-slagning av de mindre myndigheterna till en myndig-het. Det finns vissa givna fördelar att utföra speci-ficerade uppgifter med hjälp av små organisationer, med dess möjligheter till intern överblick och kon-centration på de givna arbetsuppgifterna.

En viss samverkan sker främst mellan BITS och SIDA och skulle kunna byggas ut. För att underlätta detta föreslår utredningen att de mindre biståndsmyndighe-terna lokalmässigt samordnas. Bäst vore om Svedfund, IMPOD, BITS kunde beredas plats i det kontorshus där SIDA/SAREC redan ligger. Utredningen föreslår att regeringen uppdrar till byggnadsstyrelsen att utreda om en sådan lokalmässig samordning är möjlig att ge-nomföra. Därigenom skulle man bl a kunna utnyttja gemensamma administrativa resurser samtidigt som möj-ligheter skapas till informationsutbyte och informel-la kontakter.

Kap 3. Personalresurser och kunnande för biståndsar-bete

I detta avsnitt diskuteras kapacitetsbegreppet. Det finns ingen optimal relation mellan biståndsutbetal-ningar och personella och andra administrativa resur-ser. De administrativa behoven påverkas i hög grad av

det slags bistånd man vill leverera. Det svenska bi-ståndet har blivit alltmer personalkrävande, beroende på själva inriktningen av biståndet. Den utvecklingen kommer att fortsätta. SIDAS administration är, inter-nationellt sett inte särskilt stor, vilket framgår av vissa jämförelser utredningen redovisar.

Inom SIDA finns idag, enligt utredningens konsult-rapporter, en utbredd känsla av att en rad insatser bereds och genomförs med lägre kvalitet än vad man anser önskvärt, att ett litet antal medarbetare är mycket hårt belastade och att man också tvingas säga nej till beredning av önskvärda insatser. Man tycker sig ha svårt att hinna med att fullfölja dialogen med mottagarlandet.

En väg för att klara dessa kapacitetsproblem är ökad upphandling av konsulter och ett metodiskt utnytt-jande av den svenska resursbasen. SIDA har under lång tid utvecklat ett omfattande samarbete med offentliga institutioner, bl a universitet och högskolor. Inom området industri och infrastruktur arbetar SIDA genom både privata och statsägda konsultföretag. Den totala kostnaden för SIDAS konsulter, exklusive de institu-tionella konsulterna, uppgick 1982/83 till ca 350 miljoner kronor. SIDA rekryterar också korttidsexper-ter, dels för egen del, dels som service åt mottagar-länderna. Det är sannolikt att konsultupphandlingen kommer att öka kraftigt under de kommande åren.

Utredningen diskuterar olika vägar att öka SIDAS möj-ligheter att utnyttja den svenska resursbasen. För-stas ges hur SIDA skulle kunna bygga ut samarbetet med vetenskapliga institutioner, bl a genom utnytt-jande av långsiktiga ramavtal och genom att SIDA in-teresser forskare för att i ett projekts inlednings-skede utforma specifikationer. Beträffande konsult-

samarbetet föreslås bl a att SIDA i ökad utsträckning formulerar konsultuppdrag som ger konsulten ett helhetsansvar för uppgiften.

Det är enligt utredningens mening viktigt att SIDAS sektorbyråer kan ägna tid såväl åt utveckling av resursbasen som styrning av konsulter och rätt avvägning mellan egna och externa resurser. I utredningens förslag till organisation för SIDA beaktas just denna aspekt.

Kap 4. SIDAS organisation och arbetsformer

Utredningen har haft som en huvuduppgift att granska SIDAS effektivitet och organisation. I direktiven anges ett antal delområden som utredningen särskilt bör beakta i översynen av SIDA.

Vidare framhålls att kapacitetsproblemen bör kunna klaras inom den nu tillgängliga administrativa kostnadstramen.

Vid granskningen av SIDAS organisation och kapacitet har utredningen anlitat en konsult som i en rapport från juni 1983 redovisat resultaten av sitt arbete. Samme konsult har för utredningens räkning utarbetat ett förslag till utveckling av SIDAS organisation avseende i första hand program- och projektverksamheten. Förslaget har redovisats i en delrapport från oktober 1983. En bearbetad rapport omfattande båda dessa delar återfinns som bilaga 4 till utredningen (december 1983).

SIDAS nuvarande organisation (bil 2) fastställdes 1971 men har i vissa avseenden förändrats och utvecklats. Särskilt har stödfunktionerna förstärkts bl a genom att inköp och personalrekrytering gjorts om

till självständiga byråer. Genom utveckling av arbetsmetoder och rutiner har man sökt anpassa sig till nya uppgifter och problem. I konsultrapporten redovisas en lång rad problem, bl a kapacitetsbrist, dålig överblick över vad som händer i de olika insatserna och tröga beslutsprocesser.

SIDAS verksamhet är inriktad på det landprogramerade biståndet. Denna inriktning har förstärkts det senaste året genom nedskärningen av anslagen för de särskilda programmen. Problemen i verksamheten är väsentligen relaterade till situationen i de olika länderna, ekonomiskt, socialt, politiskt och säkerhetsmässigt. Biståndsmiljöns främsta kännetecken är, framhåller konsultrapporten, oförutsägbarhet, osäkerhet, störningar, variationer, avvikelser, oväntade besvikelser och misslyckanden. SIDAS organisation måste vara uppbyggd så att den kan hantera denna verklighet.

Utredningens förslag syftar till att uppnå:

- förstärkt ledningsfunktion och samordnat ansvar på landnivå
- fastare beslutsordning och klarare avgränsningar mellan ansvarsområden
- ökad professionell kvalitet i insatsarbetet
- ökad betoning av den operativa verksamheten

Vad utformande av förslagen har utredningen bedömt som angeläget att inte bryta sönder utan snarare behålla den redan pågående utvecklingsprocessen i organisationen. Syftet har varit att söka utnyttja den kunskap som finns, och undvika stora organisationsändringar.

Inom SIDAs organisation finns det idag en uppdelning av ansvar för olika geografiska områden mellan de olika avdelningscheferna. Utredningen anser att denna samordning på landnivå bör förstärkas.

Utredningen föreslår att det inrättas fyra regionavdelningar som vardera leds av en avdelningschef. I avdelningarna föreslås ingå ett regionsekreteriat, de biståndskontor som finns i varje region samt särskilda projektledare för större projekt i regionen. Avdelningscheferna föreslås få beslutanderätt i ärenden inom sina avdelningar samt i fråga om ärenden som gäller deras region och som sköts av sektorbyråerna. Avdelningscheferna för regionerna blir föredragande i styrelsen. I förhållande till nuvarande beslutsordning innebär förslaget i huvudsak följande förändringar.

I SIDAs organisation från 1971 var beslutsrätten decentraliserad och varje byrå och biståndskontor direkt underställd generaldirektören utan mellanled. Genom verkeledningsordningen 1981 gavs de tre avdelningscheferna beslutsrätt inom såväl land- som funktionsindelade frågor. I utredningens förslag renodlas beslutsansvaret för det landprogrammerade biståndet. Byråchef/biståndskontorschef/projektledare föredrar ärenden för avdelningschef.

I en regionavdelningsorganisation finns det, enligt utredningens mening, inte längre behov av en länderbyrå för samordning av det landprogrammerade biståndet. Koordinationsansvaret läggs istället på avdelningscheferna. Till deras förfogande inrättas regionsekreteriat som i princip utgörs av de nuvarande regionala sektionerna inom länderbyrån (Afrika, södra Afrika, Asien och Latinamerika).

Avdelningscheferna får därmed mer tid för det landprogrammerade biståndet. Genom den ökade preciseringen av ansvaret avlastas samtidigt den överordnande nivån, dvs generaldirektören.

En av dessa fyra avdelningschefer bör ges ansvaret för en nyinrättad byrå för samarbete med enskilda organisationer/katastrofer (se nedan). Den uppgiften bör läggas på den avdelningschef som har den arbetsmässigt minst krävande regionen, nämligen Central- och Latinamerika, där det svenska biståndet är litet och begränsat till ett fåtal länder.

Utredningen föreslår vidare att de administrativa funktionerna sammanförs till en särskild avdelning. Det finns emellertid också skäl att förstärka kapaciteten för de samordnande och överblickande funktioner som utövas av GD. Utredningen föreslår därför inrättande av en överdirektörtjänst. ÖD blir därmed chef för den administrativa avdelningen. Ett alternativ är att den administrativa avdelningen leds av en avdelningschef och att en av de regionala ac blir ÖD.

Totalt innebär det en förstärkning med två tjänster på ledningsnivå.

Utredningen föreslår vidare att det till GD/ÖD knyts en planeringsbyrå för i första hand utrednings- och värderingsfrågor. Till byrån förs också kvinnofrågor. Byrån skall bistå verkeledningen i allmänna "od"- och policyfrågor. Byrån bör få ett personalkost. Därmed förstärks verkeledningens kapacitet samordna dessa frågor. Även informationsbyrån till GD/ÖD.

vidsyfte med den regionindelade organisationen är en ökad koncentration på projektverksam-

ten i länderna. Planering av verksamheten beror av institutionella, politiska, sociala och ekonomiska förutsättningar i respektive land. Biståndsinstituternas genomförande kommer nu som tidigare vara starkt beroende av sektorbyråernas professionella kunskaper samt biståndskontorens erfarenheter.

Utredningen föreslår vidare att man bör skapa nya funktioner som projektledare inom organisationen. Dessa skall ha ett långtidsansvar för projekten från planeringsstadiet och under genomförandefasen. En projektorganisation av detta slag kan bli ett viktigt instrument för att höja effektiviteten och kvaliteten i organisationen. Projektledareinstitutionen innebär att en handläggare kan utses till projektledare och behålla sitt jobb och avancera utan att därmed behöva lämna sitt ursprungliga arbetsområde. Genom ett sådant system skapas ett helhetsansvar som ger ett grepp över olika inslag i projektet. Projektledaren bör vara direkt underställd respektive regional avdelningschef. Det förutsättes att projektledaren samråder och samverkar vad beträffar resursanvändning med såväl chefer för berörda sektorbyråer som med biståndskontorschef. Projektorganisationen bör begränsas till ett fåtal stora insatsområden.

Ansvar för det fackmässiga kunnandet vilar på sektorbyråerna. Genom den föreslagna organisationen får sektorbyråerna större möjligheter att utveckla samarbetet med den svenska resursbasen, höja den professionella kompetensen och öka biståndskunnandet hos de personer och konsulter man samverkar med. För att öka effektiviteten i detta arbete föreslår utredningen att till sektorbyråerna förs de olika fackinriktade rekryteringsgrupperna inom den nuvarande personalbistandsbyrån som därmed upplöses.

En betydande del av det svenska utvecklingsbiståndet lämnas eller förmedlas av enskilda organisationer. Utredningen föreslår att en särskild byrå inrättas som handhar stödet till de enskilda organisationerna samt katastrofstödet. Genom detta underlättas också organisationernas kontakt med SIDA. Vidare föreslås att den mycket omfattande förhandsgranskning av de enskilda organisationernas projekt som för närvarande sker inom SIDA kraftigt begränsas. Utredningen föreslår att det uppdras åt SIDA att tillsammans med företrädare för de enskilda organisationerna utarbeta förslag om förenklningar av bidragsverksamheten.

Personalbistånd är en viktig del av biståndet och kommer med all sannolikhet bli allt viktigare. Rekryteringen och administrationen kräver en betydande personalinsats. En orsak till detta är att de avtal som reglerar anställningarna är mycket detaljrika och arbetskrävande att tillämpa. Utredningen anser att man bör göra en översyn av avtalet och att Statens arbetsgivarverk i samråd med SIDA tar upp förhandlingar med berörda parter i syfte att nå fram till ett mer lättillämpat avtal.

En allt viktigare fråga i personalbiståndet, liksom bistandsverksamheten överhuvudtaget, är svårigheterna för de presumtiva bistandsarbetarna att få tjänstledighet för sig själva och sina medföljande makor/makor. Såväl SIDA:s som UDS erfarenheter visar att svårigheterna att få tjänstledighet för makar/or negat påverkar rekryteringen för utlandstjänst. Det innebär också som rimligt att återvändande bistandsarbetare och deras medföljande skall ha en viss garanti för att återfå sina tidigare arbeten i varje fall en portvaron endast omfattar ett mindre antal år.

Denna fråga kan lösas lagstiftnings- eller avtalsvägen. Lagstiftning garanterar en likabehandling ifråga om hela arbetsmarknaden. En sådan lagstiftning skulle också kunna omfatta arbetstagare i det privata näringslivet som tjänstgör i utlandet under några år. Denna fråga ligger emellertid utanför utredningens uppdrag; utredningen föreslår att dessa frågor blir föremål för skyndsam utredning.

I anslutning till en konsultstudie som gjorts på SIDA:s uppdrag föreslår utredningen en avgiftsfinsiering av viss upphandlingsverksamhet inom inköpsbyrå varigenom kostnaderna kommer att belasta SIDA:s sakanslag. Uppskattningsvis 10 tjänster avlastas härigenom administrationsanslaget. Denna avgiftsfinsiering gör det även möjligt för andra biståndsorgan och enskilda organisationer att utnyttja SIDA:s inköpstjänster.

Vad gäller SIDA:s informationsverksamhet ansluter sig utredningen i vissa avseenden till de synpunkter som återfinns i en särskild konsultstudie som på SIDA:s uppdrag gjorts om informationsverksamheten. Problemen är enligt utredningen:

- informationsverksamheten har inte varit tillräckligt integrerad med biståndsverksamheten
- styrningen av informationsbyråns verksamhet har varit otillräcklig
- arbetsorganisationen inom byrån har på en gång varit alltför decentraliserad och oflexibel

Informationsbyrån bör enligt utredningens uppfattning styras av SIDA:s biståndsinsatser och ingå i insatsplaneringen. Organisationen bör ses över och ges nödvändig flexibilitet. Byrån bör organisatoriskt knytas direkt till verksamheten.

Utredningens förslag är kostnadsmässigt i huvudsak neutralt. Merkostnaderna för förstärkning av ledningsorganisation, inrättande av en ny byrå samt förstärkning av planeringsbyrån motsvaras av bl a upplösande av länderbyrån och personalbiståndsbyrån samt den föreslagna omorganisationen av inköpsbyrån och möjligheten att avgiftsbelägga inköpsverksamheten.

Kap 5. SIDA:s tjänstesystem och personalplanering

I direktiven framhålles att personaladministrationen och tjänstesituationen inom hemmamyndigheten är svåröverskådlig. Utredningen har låtit studera dessa frågor i en särskild konsultrapport.

Utredningen har identifierat två huvudproblem för SIDA:s personalplanering. Det ena avser administrationen av det nuvarande tjänstesystemet med uppkommande vikariatskedjor. Det andra problemet är att bemanna biståndskontoren med kompetent personal. Utredningen föreslår bl a att SIDA inför ett tjänstesystem liknande UDs, vilket innebär att man får en fast tjänstestruktur både hemma och ute. Utredningen avråder från att införa förflyttningsplikt av samma slag som tillämpas på UD bl a av det skälet att det är förhållandevis få på SIDA, jämfört med UD, som kommer ifråga för utlandstjänstgöring. Utredningen föreslår vidare förslag om hur personalplaneringen kan stärkas.

6. Utvärderingsorganisationen

Utvärdering innebär att man försöker fastställa effektiviteten i biståndsinsats. Resultatet kan användas för att göra en liknande insats i framtiden mer effektiv. Utvärderingen har också betydelse för politikens inriktning i stort. I det organi-

satoriska perspektiv som här anlägges är huvudfrågan var utvärdering beslutas och genomförs.

SIDA tillämpar en decentraliserad modell för sin utvärderingsverksamhet. Uppföljnings- och utvärderingsverksamheten har ett betydande utrymme i SIDA:s arbete. Sektorbyråer och biståndskontor svarar för utvärderingar av biståndsinsatser. En liten enhet inom utredningsbyrån skall bistå med dokumentation, samordning och central planering. Utvärderingarna görs operativa, dvs deras främsta syfte är att kunskapen skall återföras inom sektorbyråerna, för nya insatser. Behovet av överblick, enhetlighet och samplanering tycks mindre väl tillgodosett. Utredningen vill inte ifrågasätta den nuvarande decentraliserade modellen men anser att den kan förenas med en förstärkning av det centrala elementet i verksamheten. Enligt utredningens mening är det angeläget att verksamheten och styrelse systematiskt delges de centrala slutsatserna i utvärderingarna som grund för diskussion och beslut i relevanta frågor.

Utredningen föreslår således en förstärkning av den centrala utvärderingsgruppen, inom ramen för planeringsbyrån. Den centrala gruppen bör bl a fungera som rådgivare och samarbetspartner, vara ansvarig för planeringen och vid behov medverka vid speciella utvärderingar. Gruppen måste också utveckla ett fungerande återförings- och dokumentationssystem. Utredningen föreslår en förstärkning av utvärderingsgruppen med 2-3 personer.

Utredningen behandlar också den departementala utvärderingsorganisationen som nu består av två utvärderingsinriktade tjänster, en för det multilaterala och en för det bilaterala biståndet. Utredningen föreslår att den departementala utvärderingsverksamheten sam-

manförs till en ny, tredje enhet.

Beträffande den externa utvärderingen, dvs den som bedrivs oberoende av SIDA eller departement, understryker utredningen betydelsen av att utnyttja kunskaper på universitet och högskolor. Utredningen pekar på det kanadensiska institutet North-South som en tänkbar förebild för en fristående utvärderingsinstitution.

Kapitel 1

BISTÅNDETS INRIKTNING OCH ORGANISATION

Huvuduppgiften för denna utredning, nämligen det bilateral utvecklingssamarbetets organisation, har ett självklart och nära samband med biståndspolitikens inriktning. Organisationen och administrationen är ett redskap för att söka nå vissa mål och genomföra vissa insatser. Det är därför ofrånkomligt att inledningsvis något diskutera biståndspolitikens inriktning och utveckling, och hur detta återspeglas i den organisatoriska strukturen.

1.1. De biståndspolitiska målen

De biståndspolitiska målen formulerades under 60-talet och har sedan dess bekräftats av regering och riksdag i skilda sammanhang: resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt demokratisk samhällsutveckling. Dessa allmänna mål ligger fast men har efter hand kompletterats med en tämligen ansenlig lista över specifikt angelägna uppgifter för det svenska biståndet. Dessa skiftande mål ger uttryck för grundläggande värderingar i det svenska samhället och återkommer inte sällan vad som ter sig aktuellt i den offentliga debatten, t ex kvinnans ställning i samhälls- och energifrågor. Vid skilda tillfällen har debatten gällt huruvida olika länders utvecklingspolitik stämt med de svenska biståndsmålen.

Bakom urvalet av mottagarländer för det svenska biståndet ligger således en medveten politisk hållning, även om urvalet inte skett genom en regelrätt "provning" av ett visst land i förhållande till målen.

Den svenska biståndspolitik, som den växte fram under 60- och 70-talen, präglades av förhållandevis snabb anslagsökning, koncentration till de fattiga och därtill vissa bärande principer för biståndets utformning, principer som kan sammanfattas i begreppet "på mottagarens villkor". Tillväxten av biståndet under 70-talet kanaliseras främst till det bilateral biståndet. Den multilateral andelen sjönk något.

Det svenska biståndet skiljde sig från flertalet andra OECD-länders bistånd genom sin klara politiska profilering till förmån för de fattigaste länderna, frihet från politiska och i stor utsträckning ekonomiska bindningar samt mycket stor lyhörighet för mottagarlandets önskemål och krav vad gäller biståndets inriktning.

Under 70-talet lämnades biståndet huvudsakligen som gåva. 1978 avskrevs de tidigare biståndskrediterna. 1980 beslöt riksdagen om en ny form av krediter - s k förmånliga eller blandade krediter - där krediterna subventionerades med biståndsmedel.

Redan i biståndspropositionen 1962 angavs att strävandena skulle vara att successivt öka anslagen så att de uppnådde en nivå som motsvarade en procent av bruttonationalprodukten. Med biståndspropositionen 1968 fastställdes en tidpunkt för volymmålets uppnående. Därigenom blev det stora ökningar till biståndet under sjuttioåret och enprocentmålet uppnåddes med ett års försening 1975/76.

I prop 1983/84:40 har regeringen föreslagit att biståndet blir oförändrat i kronor räknat för budgetåret 1984/85, vilket innebär att det kommer att uppgå till 0,93 procent. Regeringen har betonat att detta avsteg från enprocentmålet får betecknas som en tillfällig åtgärd och att negativa återverkningar för biståndsmottagarna kan dämpas genom att biståndets effektivitet och kvalitet förbättras.

Riksdagen har vid flera tillfällen framhållit att de fyra biståndsmålen har det gemensamt att inget av dem syftar till att inrikta biståndet på något visst ämnesområde eller någon viss sektor (se exempelvis UU 1982/83:20 sid 19). Under sjuttioåret lades också ökad tonvikt vid u-ländernas egen politik och prioriteringar. Samtidigt har dock statsmakterna i olika sammanhang angivit vissa områden som särskilt lämpade för svenskt bistånd.

Ett exempel på ett sådant område var länge familjeplanering. Ett liknande område är kvinnornas situation och åtgärder som är inriktade på att förbättra denna. SIDA antog särskilda riktlinjer för biståndets inriktning på kvinnornas situation i u-länderna 1973.

Vissa fall har man ansett att de svenska erfarenheterna är särskilt relevanta och att bistånd just därför bör utgå. Ett sådant exempel är kooperationen.

Mat- och livsmedelsförsörjning har utgjort en del av svenskt bistånd som erhållit en väsentlig del av de svenska bidragen. Statsmakterna har också i olika sammanhang förordat en fortsatt inriktning på denna.

En av sjuttioåret kom intresset att i hög grad öka till sysselsättningsfrågorna. Vid världs-

syselsättningskonferensen 1976 antogs den av ILO utarbetade basbehovsstrategin. Grundtanken i denna strategi är att levnadsförhållandena för de fattiga folkgrupperna i u-länderna radikalt skall förbättras genom att dessa grupper grundläggande behov av mat, kläder, rent vatten, bostäder, utbildning och hälsovård tillgodoses. Likaså framhålls behovet av produktiv syselsättning och politiska rättigheter. I utrikesutskottets betänkande 1978/79:1 sägs att basbehovsstrategin är en viktig orienteringskarta för utvecklingssamarbetet då det gäller att förbättra situationen för de fattigaste grupperna.

I prop 1979/80 framhålls att

"ett fortsatt starkt stöd åt tankarna bakom en ny ekonomisk världsordning måste således drivas parallellt med krav på att förbättringar skall komma de fattiga människorna tillgodo... Årets internationella arbetskonferens gav ILO förnyat stöd för basbehovstänkandet...".

Andra internationella strategier som omfattats och absorberats av det svenska biståndstänkandet är primärhälsovårdstrategin som antogs av WHO och UNICEF 1978. Utifrån den har SIDA utarbetat riktlinjer för bistånd inom hälsosektorn (Hälsobyran SIDA 1982).

Under sommaren 1979 anordnade FAO en världskonferens för jordbruksreformer och landsbygdsutveckling. Uppmärksamheten riktades där på det förhållandet att majoriteten av u-ländernas befolkning bor på landsbygden och är syselsatta inom jordbruket. Vid konferensen antogs en principdeklaration och ett handlingsprogram. Dessa dokument präglas av ett integrerat synsätt på landsbygdsutvecklingen. Sverige spelade en aktiv roll vid konferensen. I Sverige hade liknande tankegångar gjort sig gällande inom biståndet sedan 1960-talet, och man hade på olika sätt under

1970-talet stött och stimulerat FAO att anlägga ett sådant synsätt.

Områden som under senare år uppmärksamats i biståndet är miljö- och energifrågor. Miljöfrågorna omfattar mark- och skogsvård, men också vatten. Under 1979 hölls bland annat ett FN-symposium i Sverige om sambanden mellan naturresurser, miljö, befolkning och utveckling. Hösten 1979 stöddes ett annat FN-seminarium om landsbygdens vattenförsörjning. Vid seminariet diskuterades bl a en av SIDA utarbetad vattenstrategi. 1981 hölls ett FN-seminarium i Sverige om energiplanering. I prop 1981/82:100 anmälde regeringen att man särskilt önskade utreda "riktlinjer för det samlade svenska energibiståndet".

Alla dessa olika mål, delmål och strategier har tidvis eller permanent påverkat den svenska biståndssatsningen och framför allt spelat en stor roll i den inhemska politiska debatten om biståndets utformning. I många avseenden är strategierna överlappande och vissa begrepp, som t ex landsbygdsutveckling, innehåller i sig en rad olika aktiviteter, som sedan lång tid tillbaka utgjort viktiga delar av svensk biståndspolitik, t ex industrialisering, satsningar på västeringar i vägar, kraftöverföring och annan infrastruktur, byskogsprogram m m. Strategierna har i det fall utarbetats och utvecklats inom biståndsmyndigheterna, ofta i nära anknytning till en nationell debatt, och successivt accepterats och konfirmerats av de politiska instanserna.

ett bilaterala biståndets organisation

Organisationens utveckling kan liksom biståndets beskivas genom en belysning av de som skett med jämna mellanrum.

SIDA inrättades 1965 efter en hård politisk debatt om regeringens hantering av biståndet (den s k NIB-debatten). Det innebar en koncentration av "biståndsadministrationen" till ett organ. Hela det bilaterala samarbetet handhades av SIDA. Men verket spelade också en viktig roll i hanteringen av det multilaterala biståndet.

1970 inrättades u-avdelningen inom utrikesdepartementet och huvuddelen av ansvaret för u-landspolitik samlades därmed till ett departement. Avdelningens inrättande föranledde ingen ändring i SIDAS instruktion. I praktiken blev det dock en ny rollfördelning mellan styrelsen och departementet bland annat vad gäller de internationella organisationernas verksamhet. SIDAS medverkan kom att begränsas till multilateral rekryteringsverksamhet och s k multi-bi-verksamhet. Med den senare avsågs finansiering och konceptuellt stöd från SIDA till verksamhet i någon FN-organisations regi.

Biståndsadministrationen var vid sextiotalets mitt i väsentliga delar uppbyggd kring projekthantering. SIDA var organiserat i tre avdelningar; en för tekniskt bistånd, en för finansiellt bistånd och en för administration. Organisationen och arbetsformer förändrades successivt under perioden fram till 1970. I och med att biståndsverksamheten ökade snabbt i omfattning uppstod ett behov av att närmare följa utvecklingen i enskilda länder. Från och med budgetåret 1971/72 delades biståndsanslaget för bilateral verksamhet in efter länder. Administrativt kodifierades den nya ordningen genom en landvis samordning av biståndsprojekten genom den så kallade landprogrammeringsprincipen. Mottagarländerna gavs treåriga indikativa biståndsramar och möjlighet att föreslå - nära

nog bestämma - hur biståndet inom dessa ramar skulle utformas.

Som en följd av det pågående arbetet i den av regeringen tillsatta ledningsgruppen för översyn av SIDAS organisation (LÖSO), genomförde SIDA en intern omorganisation och bl a inrättades en länderbyrå (1972). Samtidigt upplöstes avdelningsorganisationen och byråerna underställdes generaldirektören. Biståndskonstornas roll i utvecklingssamarbetet växte. Genom riksdagsbeslut 1973 integrerades dessa i ambassaderna. Samma år beslöts att biståndskontoren skulle ha huvudansvaret för utarbetandet av samarbetsprogrammen.

De första s k länderprogrammen hade utarbetats av SIDA 1971/72 och de första årsavtalen slöts 1973/74. Genom att biståndet ökade kraftigt och flera nya mottagarländer tillkom vid sjuttiotalets mitt, ökade anspråken på biståndsförvaltningens kapacitet. Där till bidrog också den ökade volymen bundet bistånd samt uppbyggnaden av ett omfattande industriellt utvecklingssamarbete. I och med denna utveckling utfördes gradvis nya administrativa rutiner för att möta den ökade arbetsbelastningen.

Importstöd sågs som ett mer lättadministrerat bistånd. Dess andel av det bilaterala biståndet ökade. Genom denna utveckling låg också uppfattningen att mottagarlandet som hade det främsta ansvaret för biståndets utnyttjande. Betalningsbalansproblem i samband med oljeprishöjningarna och behovet av kapital för den nationella återbyggnaden efter krigets följder bidrog till att kretsen av länder som importstöd ökade snabbt. Det fanns inga gränser för i vilken utsträckning driftskostnader kunde finansieras eller hur stor del av den kunde användas för lokalkostnader. Det

gav biståndet en betydande flexibilitet.

Biståndsavtalen utvecklades till att bli mycket allmänna i sin utformning. För att ytterligare minska den administrativa belastningen, men också för att tillgodose kraven på en långsiktig planering i utvecklingssamarbetet, togs steget mot fleråriga s k samarbetsavtal. Biståndsambassaderna fick en mycket central roll i denna process. Rätten att omfördela medel mellan olika insatser under löpande avtalsperiod hade i viss utsträckning delegerats till dessa.

Huvudansvaret för det bilaterala biståndsarbetet vilar sedan 1965 som nämnt på SIDA. Under senare hälften av 70-talet inrättades emellertid några mindre myndigheter vid sidan av SIDA. Bakgrunden var en politisk önskan att i viss utsträckning vidga kretsen av mottagarländer och att utnyttja en viss del av biståndsmedlen på aktiviteter som i större omfattning än det programlandsinriktade gävbiståndet också gynnade svenska intressen. Man underströk att bistånd kunde utnyttjas till ömsesidigt intresse. Inom SIDA fanns emellertid ett delvis ideologiskt betingat motstånd att påta sig dessa nya uppgifter.

Debatten om SIDAS roll fördes också i politiska sammanhang och återspeglade såväl skilda värderingar om biståndets inriktning och uppgifter - t ex privata industriella investeringsroll i utvecklingsprocessen - som SIDAS effektivitet som biståndsmyndighet.

Utbildningsberedningen inrättades redan 1975 men det var först 1979 som den fick ställning som självständig myndighet. 1981 fick den namnet Beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS), och sysslade bl a med tekniskt bistånd till en bredare programlandkrets. År 1975 tillkom även importkontoret

för u-landsprodukter (IMPOD) samt beredningen för u-landsforskning (SAREC) som 1979 ombildades till en självständig myndighet med namnet styrelsen för u-landsforskning. Fonden för industriellt samarbete med u-länder (SWEDFUND) inrättades 1978.

De övriga biståndsorganen är i förhållande till SIDA mycket små. SAREC har alltså tillkomsten varit lokalmässigt och administrativt nära knuten till SIDA. Genom tillkomsten av u-krediterna och det utvidgade tekniska samarbetet har BITS under senare år fått väsentligt utökade arbetsuppgifter.

1.3. Biståndspolitiska utredningen

I december 1972 tillsatte regeringen en särskild utredning som skulle göra en översyn av Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna. Utredningen avgav sitt huvudbetänkande (Sveriges samarbete med u-länderna. SOU 1977:13) 1977 och regeringen förelade 1977/78 års riksdag en proposition med riktlinjer för u-landspolitiken. I sitt huvudbetänkande fastslog utredningen de fyra grundläggande biståndsmålen. I regeringens proposition framhölls också betydelsen av en bred politisk enighet råder om målen för det svenska utvecklingssamarbetet.

Regeringen och riksdagen anslöt sig till utredningens uppfattning att en procentmålet skulle betraktas som ett etappmål och som en miniminivå för biståndsbudgeten.

Regeringen gav egentligen inga nya riktlinjer för samarbetet utan förslagen byggde på uppfattningen att det som hittills uppnåtts var bra och att fortsätta på de inslagna vägarna. Samtidigt var situationen i världen förändrats sedan

det senaste biståndsbeslutet 1968; skillnaden mellan rika och fattiga länder som blivit alltmer påtaglig, u-landsgruppens framtoning som en mycket heterogen grupp med olika intressen. I propositionen underströks att

"Även i fortsättningen bör Sveriges bistånd koncentreras till mycket fattiga länder. Detta är emellertid ej tillräckligt. Biståndet måste också nå ut till de fattiga människorna".

I propositionen framhölls att länderketsten borde förändras endast med stor försiktighet. Riksdagen förordade därutöver en kontinuerlig översyn av det bilateral biståndets fördelning och innehåll med sikte på en större koncentration av de svenska biståndssatserna både med avseende på länder och ändamål.

Biståndspolitiska utredningens avslutande rapport handlade om biståndets organisation (SOU 1978:61). I den redovisas utvecklingssamarbetets organisatoriska framväxt och dess förväntade framtida innehåll och krav på den svenska förvaltningen. Inte heller här föreslog utredningen några avgörande förändringar.

Utrikesutskottet biföll i sitt betänkande utredningens förslag att ökad vikt borde läggas vid lednings-, långsiktsplanerings- och utredningsfunktionerna. Man erinrade om nödvändigheten av att det också fortsättningsvis finns en flexibilitet och en beredvillighet till anpassning och förnyelse av såväl de organisatoriska strukturerna som arbetsformerna inom biståndsverksamheten i stort.

Med hänvisning till den inom kanslihuset nyligen inrättade u-landspolitiska samrådsgruppen fann utredningen att den politiska samordningen av den svenska u-landspolitiken som efterlysts i huvudbetänkandet nu

genomförts. Samordningsfrågorna berördes därutöver inte utom vad avser några särskilda frågor såsom SIDAS roll i det multilaterala samarbetet och u-landspolitiken, administrationen av det bredare samarbetet, frågan om integration av ambassad och biståndskontor samt biståndsutbildningsnämndens och SARECS roll i utvecklingssamarbetet.

I övrigt var det i huvudsak SIDAS organisation och arbetsformer som belystes i utredningen. Landsamordningen och förstärkningen av biståndskontorens roll i organisationen uppmärksammades speciellt. Den förordade avdelningsorganisationen avvisades senare i positionen med hänvisning till de negativa reaktionerna hos verkets styrelse och personalorganisationer. Av särskilt intresse, inte minst för denna utredning, är resonemangen om SIDAS kapacitet och utnyttjande av den svenska resursbasen. Utredningen medförde dock inga större organisatoriska förändringar. Utrikesministern och senare riksdagen anslöt sig helt till utredningens uppfattning att "någon förutsättningslös och genomgripande omprövning av SIDAS organisation inte är påkallad".

Ändrade förutsättningar och nya strategier

Biståndsbeslutet 1978 med anledning av biståndspolitiska utredningen kom i praktiken att bli en kodifiering av en politik som ungefär samtidigt höll på att förändras. Denna förändring skedde i flera steg. Inga grad medvetet och på grundval av artikulerade politiska beslut utan var främst grundad på utredningar i själva biståndsmiljön. Av kända skäl, som exempelvis här, blev u-ländernas ekonomiska och politiska situation allt svårare och det förklarar allt de fattigaste u-länderna.

Biståndsarbetet blev trögare och på många håll spreds en stor besvikelse över att 20 års biståndsinsatser trots allt inte hade gett bättre resultat. Tidigare hyllade utvecklingsstrategier tycktes inte längre hållbara.

Denna u-landskris var självfallet del av den globala ekonomiska krisen och den kom därför också att sammanfalla med industrivärldens växande svårigheter och sjunkande självförtroende. De ökande ekonomiska problemen i förening med en ideologisk strömkantring gjorde biståndet mindre populärt, särskilt i de stora industriländerna. Den växande osäkerheten om mål och medel i den ekonomiska politiken återspeglades också i attityden till biståndsarbetet. Biståndets nytta ifrågasattes.

Denna allmänna förändring återspeglas också i den svenska debatten. De växande svårigheterna i mottagarländerna och de många problemen i biståndet har framträtt i en fördjupad diskussion om förhållandet mellan givare och mottagare. Man har inte frångått principen att biståndets inriktning måste ytterst baseras på mottagarens behov och önskemål men landprogrammeringen utesluter inte, framhåller utrikesutskottet i sitt betänkande våren -83, att det förs en diskussion "om vilka de grundläggande hindren för utveckling är och vad biståndets yttersta syfte bör vara".

I 1983/84 års biståndsproposition formuleras detta ännu tydligare. Sverige kan inte underlåta, framhåller det, att i dialogen med u-länderna beröra de politiska och institutionella förutsättningarna för t ex livsmedelsproduktion eller landsbygdsutveckling. Även om Sverige inte kan göra anspråk att "få diktera dessa avgöranden" bör vi klargöra "att samarbetet kan

komma att hämmas eller rentav avbrytas om statsmakerna i mottagarlandet inte för en politik som skapar förutsättningar för att den planerade verksamheten skall lyckas". Man klargör således att Sverige skall uppeätta villkor för det fortsatta biståndsarbetet, inom ramen för förhandlingar och "dialog" med mottagarlandet.

Tanken är att Sverige som biståndsgivare kan ställa villkor för mottagarens utnyttjande av de resurser som ställs till förfogande. Dessa villkor och krav skall preciseras, både från givare och mottagare, så tidigt som möjligt. Man bör således i förhandlingarna enas om de mål och begränsningar som skall gälla och innan avtal träffas grundligt analysera förutsättningarna för att samarbetet skall kunna lyckas, med utgångspunkt från empiriska studier. En analys av förutsättningarna för projekten och en klar definition av vilka åtaganden som görs av vardera parten ökar möjligheterna att genomföra projekten.

Det är uppenbart att denna hållning innebär en viss utveckling från de principer som tidigare gällt. Utgången skall inte överdrivas: biståndet under året innebar ingalunda, som ibland nu görs gällande, ett utskrivande av checker utan styrning eller kontroll och dagens "villkor" har hittills i allmänhet ganska mjuka. Men hållningen representerar en viss förändring som har sina rötter dels i en ökad uppenbara allmänna problem och dels i en ökad översiktning av mottagarländernas förmåga att hantera biståndet. Detta är ett effektivt sätt.

Ena från tjugo års biståndsarbete har vi fortfarande lång tid att skapa de institutionella förhållanden och den organisatoriska kompetens som

krävs för att på ett framgångsrikt och effektivt sätt utnyttja biståndsfinansierade investeringar. Biståndet måste vara långsiktigt, framhålls det av de biståndsansvariga organen liksom av regering och riksdag, och det betyder bland annat att givaren måste ta ett större ansvar för drift, utbildning och underhåll under förhållandevis lång tid. Biståndet måste i ökad omfattning handla om att överföra kompetens och kunskaper, bl a genom ökat personalbistånd i olika former.

Tidigare betonades starkt betydelsen av val av programland; i och med att programlandet förde en politik som låg i linje med de svenska målen och i övrigt uppfyllde de svenska kriterierna, blev projekturvalet av någon mindre betydelse. Programlandsprincipen har inte övergivits - den betonas tvärtom starkt i 1983 års budgetproposition och i utrikesutskottets utlåtande - men den har, kan man säga, kompletterats med hårdare villkor vad gäller projektens planering, genomförande och uppföljning. I linje därmed vill man också begränsa importstödet som en del av det svenska biståndet och tillse att importstödet planeras och kontrolleras bättre än tidigare, i enlighet med vissa riktlinjer SIDA antagit.

Samtidigt med denna strävan att öka det svenska direkta deltagandet i biståndsarbetet har SIDA - och regering och riksdag - betonat betydelsen av landsbygdsutveckling, vars syfte är att åstadkomma resurstillväxt genom folkligt deltagande och förbättring av de fattigaste gruppernas situation. Erfarenheterna visar att detta "integrerade" synsätt är svårt att tillämpa i praktiken och att det kan kräva kraftiga ingripanden i det mottagande landets inre förhållanden.

I senare delen av 70-talet blev begreppet u-landspolitik allt viktigare. Med detta avsågs en mängd olika åtgärder inom handels-, energi- och biståndspolitik som sammantaget skulle främja u-ländernas utveckling och en "ny ekonomisk världsordning". Man utgick därvid ifrån de resolutioner som antagits av FNs generalförsamling. En grundläggande tanke var att Sveriges politik på en rad olika områden skulle inriktas på att stödja u-ländernas utveckling. Detta koncept låg också till grund för de förberedelser som gjordes inom regeringskansliet inför de tilltänkta globala förhandlingarna om en ny ekonomisk ordning. Allteftersom den världsekonomiska krisen fördjupades gick emellertid kraften ur dessa idéer, internationellt som nationellt.

Begreppet u-landspolitik har således kommit att bli ett samlingsbegrepp för Sveriges totala förbindelser med u-länderna. De fördjupade ekonomiska problemen och behovet att förbättra bytesbalansen har också förfört allt starkare politiska krav på att det svenska biståndet skulle ge ett "återflöde" i form av kapital till u-länderna. Skilda regeringar (budgetkommission 1981, 1982 samt 1983) och riksdagar har ökat vikten av ökat återflöde. Anslagen till de olika krediterna ("u-krediter") har ökat inom ramen. Det växande internationella bruket av konventioner i form av gynnsamma kreditarrangemang har medfört alltmer bestämda krav från det utvecklingslivet på att komma i åtnjutande av sådana stödformer. U-landspolitik har således kommit att präglas av tesen om det "ömsesidiga" biståndet, dvs ökad handelsförbindelser mellan länderna, där biståndet uppfattats som ett instrument för att främja denna handel.

1.5. 80-talets bistånd och biståndsadministrationen

Perspektiven har således förändrats under åttiotalet och biståndets förutsättningar och möjligheter ter sig idag annorlunda än under sextio- och sjuttiotalet. Den internationella ekonomiska krisen har drabbat u-länderna hårt och det gäller särskilt de fattigaste länderna i Afrika. De ekonomiska problem som skapats genom förändringar i världshandeln och industrivärldens utveckling har skärpts genom interna ekonomiska och politiska problem. Den politiska osäkerheten har ökat och för många u-länder, t ex i södra Afrika, förvärras problemen genom starka yttre och inre destabiliserande krafter.

Samtidigt som många u-länders svårigheter har ökat har också biståndet blivit alltmer ifrågasatt. Detta har givetvis ett samband med den ekonomiska krisen och den minskade biståndsvilja som skapas av ekonomiska svårigheter i i-länderna. Men detta är inte den enda eller kanske inte ens den främsta orsaken till biståndets kris. Vissa industriländers regeringar har närmast ideologiska betänkligheter mot bistånd som idé och betonar som alternativt ökade kommersiella förbindelser och friare spelrum för marknadskrafterna. Den snabba ekonomiska utvecklingen av några utvecklingsländer i framför allt Ostasien framhålles som exempel. Misstron är särskilt stark vad gäller det multilaterala biståndet och dess organisationer, främst inom FN. Det bilaterala biståndet knytes allt hårdare till politiska och kommersiella villkor.

Men biståndet har också ifrågasatts med utgångspunkt från u-ländernas egen situation. Många u-landsforskare betonar svagheter i det ökande biståndsberoendet och dess konsekvenser i form av bl a överdimensionerade biståndsbyråkratier i mottagarländer.

De påtagliga svårigheterna och trögheten i genomförande av biståndsprojekten och de frekventa rapporterna om olika misslyckanden bidrar till att skapa en känsla av att biståndet är föga verksamt eller i varje fall inte når fram till de särskilt utsatta målgrupperna.

Utredningen har i möten med representanter för andra länders bilaterala biståndsorganisationer kunnat konstatera att biståndet och biståndsorganisationerna står inför ungefärligen likartade problem, trots de ofta skilda politiska förutsättningarna för biståndet.

För det första är det en allmän uppfattning att uppgiften att förmedla bistånd överhuvud taget försvårats. I vissa regioner, framför allt södra Afrika, talar flera om katastrof. Särskilda villkor måste gälla för fortsatt bistånd till dessa länder. Behovet av ett personalintensivt bistånd ökar.

För det andra råder det en gemensam uppfattning om ambitionerna för biståndet, åtminstone som de kommer till uttryck under sjuttiotalet, "målen och strategin är årtionde", varit alltför höga och därmed ockon realistiska. Man understryker att utvecklingsproblemet är en långsam inlärningsprocess och att den inte kan påskyndas mer än marginellt. Biståndets kännetecken är, framhålles det, osäkerhet om framgången på kort sikt. Man ifrågasätter också om biståndet är hjälpta av ett paternalistiskt bistånd som säger tar över ansvaret för projektens genomförande. Samtidigt framförs också åsikten att ett nyttjande av biståndsresurser förutsätter en och intensiv medverkan från givarens sida.

Man konstaterar man att de ekonomiska industriländerna liksom ideologiska för-

ändringar har påverkat det politiska stödet av biståndssatsningarna. En konsekvens av detta är att många i-länder prioriterar det exportfrämjande biståndet.

För det fjärde framhålles att kraven på biståndets effektivitet ökar delvis som en följd av det växande motståndet. Detta leder till en omprioritering av biståndsprogrammen men också omorganisation av själva biståndsadministrationerna. Genomgående är att dessa anser sig ha kapacitetsproblem i förhållande till de ambitioner och arbetsuppgifter som utpekats av givarländernas regeringar.

Följande citat ur en studie av det fristående kanadensiska North-South Institute sammanfattar, även om det refererar till just Canadas bistånd, ganska väl det internationella stämmingsläget på biståndsfronten.

"Foreign aid is only a small part of development, yet it takes up the lion's share of public and policy discussion about Canada's relations with developing countries. For most of the past 30 years, the worthiness of the objective of development has been beyond question, and the means used to pursue it have been assumed to be sound.

All of this has changed in the last few years, however. In many donor countries, "aid fatigue" has set in - a condition to which Canada has not been immune. Many Canadians, as citizens and taxpayers, have become impatient for tangible signs of progress, and rumours of failed efforts which have found their way into parliamentary questions and the media. From both ends of the ideological spectrum, and many points in between, specialists and commentators are asking whether aid ultimately reinforces or impedes indigenous development efforts and the economic and political independence of developing countries".

Det är viktigt att se sambanden mellan biståndspolitikens inriktning och mål samt biståndsorganisationen

och dess effektivitet. I denna utredning diskuteras biståndsorganisationen med utgångspunkt från gällande riktlinjer för biståndspolitik men det är uppenbart att en hel rad av de organisatoriska problemen har ett sammanhang med politiska målformuleringar eller värderingskonflikter som finns inbyggda i den politik som förts sedan en lång tid tillbaka.

En sådan inneboende konflikt är således å ena sidan det starka betonet av att biståndet skall nå de fattigaste grupperna i de fattigaste länderna; å andra sidan insikten om att detta är mycket svårt och kanske ogenomförbart givet de förutsättningar som gäller i mottagarländerna.

En annan målkonflikt gäller å ena sidan de allmänna biståndspolitiska målen som återspeglar värderingar av stor betydelse för det svenska samhället t ex demokratin - å andra sidan det uppenbara förhållandet att dessa värderingar inte alls har samma styrka i världen. En tredje målkonflikt gäller önskemålen å ena sidan koncentrera biståndet till vissa sektorer, å andra sidan ta hänsyn till de krav som föras såväl i mottagarländer som i Sverige.

Även på denna typ av inbyggda konflikter i biståndspolitik kan göras lång. Den skall ses i sitt sammanhang med strävanden att ge biståndet en tillräcklig förankring. Det uppstår ett gap mellan de uttillsmålen och ambitionen för biståndet och den verklighet där biståndet skall levereras. Biståndets uttillsmålen eller betydelse för u-länderna blir betydande måttstockar som helt enkelt inte är tillräckliga för att nå uttillsmålen. Gapet mellan de officiella uttillsmålen och verkligheten blir därigenom betydande, vilket i sin tur påverkar insatsernas sammanhang och arbetsmoral och administrationen.

nistrationens effektivitet.

Det är angeläget att man såväl från biståndsmyndigheternas som de politiska instansernas sida försöker minska detta gap eller denna förtroendeklyfta. Biståndets inriktning och mål måste formuleras i bättre samklang med verklighetens villkor. Detta kräver en uppmärksamhet om de faktiska problemen och en hårdare prioritering bland de många ambitiösa biståndsmålen, men det kräver också att man på politiskt håll är beredd att acceptera och förklara biståndets problem som en ofrånkomlig del av själva utvecklingsprocessen. Behovet av politiskt förankrade prioriteringar blir så mycket större när biståndseramen krymper.

Bistandsorganisationsutredningen vill understryka att de organisatoriska problemen har ett mycket nära samband med de problem som ovan diskuterats och som givetvis hänger samman med själva biståndspolitikens innehåll. Biståndets "effektivitet" måste diskuteras och förstås och bearbetas från två olika utgångspunkter: politikens innehåll och organisationens utformning. Denna utredning sysslar i enlighet med direktiven med de organisatoriska frågorna. Utredningen vill dock fästa uppmärksamheten på behovet av en precisering av biståndspolitikens mål och medel, där hänsyn tas till gjorda erfarenheter och 80-talets biståndsmiljö.

En ökad politisk klarhet rörande biståndets mål och inriktning skulle vara av stort värde för biståndsmyndigheternas effektivitet och förmåga att formulera sina arbetsuppgifter på ett adekvat sätt.

Som det nu är preciserat de allmänna målen genom de handlingsprogram, framförallt landprogrammen, som utarbetas av biståndsmyndigheterna. Relationerna mel-

lan handlingsmål och program mål är dock inte alltid klart beskrivna, eller kända av de politiska beslutsfattarna.

SIDA har i sin verksamhet gradvis sökt anpassa sig till förändringar i biståndsmiljön, bland annat genom ökad uppmärksamhet på metoder för beredning, genomförande och utvärdering av biståndsinsatser, som kodifierats i den nya metodhandboken 1983. Men allt detta har medfört en ökad arbetsbelastning och det har blivit svårare att med nuvarande organisation genomföra uppgifterna. SIDA:s styrelse har därför i flera år hävdat att ett uppfyllande av ambitionerna bakom de biståndspolitiska satsningarna kräver större personella resurser till SIDA. Statsmakterna har emellertid i stort sett avvisat detta krav.

Med tanke på den föreslagna frysnings av biståndets storlek är det måhända realistiskt att utgå ifrån att biståndet inte reellt kommer att växa nämnvärt under de kommande åren. Detta innebär givetvis en förändring i förhållande till situationen särskilt under 80-talet. Antalet nya insatser blir mer begränsat och SIDA måste koncentrera sig på att genomföra påbörjade insatser, utlovarade projekt. Denna förändring innebär alltså inte att SIDA:s kapacitetsproblem försvinner, eftersom de i hög grad har sammanhang med de förändringar i biståndsinriktningen som ovan berörts.

En fortsatta analysen är det angeläget att erinra om att "effektivitet" och "måluppfyllelse" också innebär samband med vilka mål och operationella strategier väljes. Vid bedömningen av SIDA:s administration kan man se behoven i förhållande till de faktiskt ställer på biståndsinsatserna.

Kostnaderna för SIDA's administration och personal inräknas som en del av biståndsramen, och en utökning av administrationen får således inga budgetmässiga följder. Även om det givetvis är angeläget att begränsa administrativa kostnader kan det i vissa lägen vara effektivitets- eller kvalitetsbefrämjande att utöka antalet tjänster. Avgörande är här vilken typ av bistånd som är mest angelägen och som vi väljer att satsa på. Avvägning mellan vad som är "förvaltning och administration" och å andra sidan "verksamhet" ter sig entydig endast på papperet - i praktiken krävs en flexibilitet vid utnyttjande av den totala biståndsramen för att man skall nå ett bättre och mer måluppfyllande bistånd.

Denna utredning har främst sett "kapacitetsfrågan" som en organisationsfråga. Men utredningen vill samtidigt understryka att de nya krav som formulerats på biståndet i t ex den senaste budgetpropositionen o- fränkomligen medför ökade anspråk på personalinsatser. Aktiv dialog, ökad planering, uppföljning och underhåll - allt detta ställer stora krav på organisationen och dess ledningsresurser. Den administrativa apparaten måste utformas och dimensioneras efter biståndets och mottagarländernas behov. Uppgiften måste vara att inom en given ram åstadkomma bästa möjliga bistånd, sett från mottagarländernas bästa punkt. En politik som framför allt går ut på att hålla nere SIDA's administrativa kostnader kan få negativa följder för mottagarna av bistånd, t ex en böjelse för stora projekt som kräver relativt sett mindre administrativa resurser. För många mottagarländer är ett personalintensivt bistånd betydelsefullt, inte minst i ett läge där tillgängliga kapitalmedel tenderar att stagnera.

Det är alltså, sammanfattningsvis, viktigt att se biståndets inriktning och arbetsmetoder som styrande för organisationen. Önskemål om ökat återflöde, ökad erfarenhet, förändrad biståndsmiljö och delvis mer krävande uppgifter måste få påverka organisationen samtidigt som resursram och uppsatta gränser för administrationen också måste få påverka ambitionerna.

Kapitel 2

BISTÅNDETS LEDNING, ANSVARSFÖRDELNING OCH SAMVERKANSMÖRDER2.1. Problemöversikt

I utredningens direktiv framhålles att ett effektivt bistånd kräver en kraftfull ledning. Regeringen svarar för den politiska ledningen och SIDA och övriga biståndsmyndigheter ansvarar för verkställigheten. Ur mottagarlandets synvinkel är denna uppdelning mellan regering och verkställande myndighet inte funktionell. Sverige måste uppträda målmedvetet och samordnat i relationerna till mottagarna av svenskt bistånd. Utredningen bör därför granska beslutsgången och kompetensfördelningen inom biståndsområdet och lämna förslag som resulterar i en effektivare ledning utan att detta inkräktar på den traditionella arbetsfördelningen mellan departement och verk.

Bakom dessa uttalanden ligger en gammal oklarhet om framför allt SIDAS respektive UDs uppgifter och ansvarsförhållanden inom biståndspolitik. Uppdelningen policy - verkställighet är hållbar endast i teorin; många beslut som rör verkställigheten påverkar policyn. SIDA har dessutom, enligt sin instruktion och i likhet med andra centrala myndigheter, ett planerings- och utvecklingsansvar inom sin sektor och har därmed ett stort inflytande över policyn.

Det är samtidigt uppenbart att UDs u-avdelning samt den politiskt ansvariga ledningen på UD och ytterst

regeringen ibland måste ta ställning till enskildheter i biståndsarbetet, enskildheter som ingår i SIDAS verkställighetsuppdrag men som likväl har betydelse för policy och regeringens övergripande politiska ansvar. U-avdelningens handläggare sysslar således till stor del med ärenden av tämligen konkret, verkställande natur.

Förhållandet mellan SIDA och UD är således inte alltid problemfritt. Man kan tala om två "beslutskultur" som odlar sina egna föreställningar om hur det organisatoriska systemet fungerar eller borde fungera. Trots tät kontakt finns en viss osäkerhet och till och med okunnighet på ömse håll om hur det praktiska arbetet egentligen fungerar.

En delaspekt på förhållandena mellan UD och SIDA är SIDAS roll i det multilaterala arbetet. Under SIDAS första tid hade styrelsen ett dominerande ansvar för det svenska biståndsarbetet. I och med u-avdelningens inrättande övertogs successivt ansvaret för det multilaterala arbetet av UD (om detta se biståndspolitikens utredningen, SOU 1978:61 sid 75 ff). Under 70-talet återkom SIDA vid flera tillfällen till denna problematik och hävdade att SIDA bättre borde utnyttjas för det multilaterala arbetet. Några organisationer riska förändringar i enlighet med SIDAS då uttalade önskemål kom emellertid inte till stånd.

Läget har nu så till vida förändrats som att SIDA, med hänvisning till brist på kapacitet, nedprioriterat SIDAS medverkan i det multilaterala arbetet och därmed också SIDAS roll som beredande organ till u-avdelningen i samband med olika multilaterala överläggningar och ställningstaganden. I utredningsdirektiven framhålles att det är väsentligt att Sveriges företrädare i multilaterala organ kan utnyttja den

erfarenhet och det kunnande som SIDA förvärvat i det bilaterala samarbetet och vice versa.

Krav på ökad dialog med mottagarländerna och mer aktivt svenskt uppträdande i samband med de olika projekten medför ibland känsliga politiska avvägningsproblem. Det är uppenbart att hårda villkor för ett visst bistånd eller till och med hot om att avbryta biståndet, av mottagarlandet uppfattas som en mycket långtgående politisk handling som den svenska regeringen ofrånkomligen måste anses ha ansvaret för. Också förändringar i biståndsanslagen till olika länder studeras uppmärksam i mottagarkretsen och tillmäts politisk innebörd även när sådan saknas.

Det finns alltså ett mycket stort behov av information, samråd och ledning när det gäller dessa frågor och det är också självklart att regeringen har det politiska ansvaret för att denna ledning utövas. Det finns idag en viss oklarhet om ansvarsfördelningen och om de organisatoriska förhållandena medger den ledning som ter sig önskvärd.

Ett annat problem sammanhänger med existensen av flera olika biståndsmyndigheter med närbesläktade uppgifter. Till detta kommer andra svenska myndigheter vars görande och låtanden också kan ha betydelse för u-länderna, t ex EKN eller SEK. Enligt utredningens direktiv skall utredningen studera om denna organisation är ändamålsenlig och om sammanläggningar skulle kunna leda till en mer effektiv organisation. Bakom ligger bland annat tanken att dessa olika organ kan dra åt olika håll i samarbetet med u-länderna och att det kan verka förvirrande och effektivitetsnedsättande. Det har också hävdats att det är svårt för u-länderna att orientera sig i floran av svenska biståndsorgan och att förstå finesserna bakom den upp-

delning av verksamheten som skett. Ett tredje problem har ansetts vara att den nuvarande organisationen kan göra arbetet svårare ute på fältet. Också här är en viktig fråga vilken roll regeringen och regeringens kansli kan och bör spela.

Riksdagen beslöt 1973 på regeringens förslag att "integrera" biståndskontoren med ambassaderna i mottagarländerna. Hur denna integration fungerar eller inte fungerar har diskuterats i en rad olika sammanhang: i biståndspolitiska utredningen, i flera UD-promemorior och nu senast i Utredningen om utrikesrepresentationen del IV (Ds UD 1982:1). Problemen sammanhänger i grunden med svårigheten att integrera två delvis skilda administrativa system samt det förhållandet att beskickningens chef är chef också för biståndsmyndigheten men samtidigt antas delegera de beslut som berör just biståndet.

Dessa frågor diskuteras i de här följande avsnitten.

2.2. Biståndets politiska ledning; vissa principiella utgångspunkter

En analys av de uttalade behoven av ökad samordning av den svenska u-landspolitiken ger vid handen att de framförda önskemålen i flera viktiga avseenden berör arbetet inom regeringskansliet och den politiska ledningen av de u-landspolitiska insatserna. Organisationen på myndighetsnivån är givetvis betydelsefull men avgörande för enhetligheten och konsekvensen i myndigheternas agerande är att de politiskt fastställda riktlinjerna är klara och med gemensam inriktning. Flera olika departement och statsråd är inblandade i den politiska styrprocessen och avgörande är att det råder enighet mellan dessa och att politiken är samordnad inom regeringen.

Det finns naturligtvis ofta intresse motsättningar inom regeringskansliet i synen på u-landspolitiken, t ex inom UD mellan utrikeshandelsavdelningen och u-avdelningen eller mellan finansdepartementet och utrikesdepartementet.

I grunden är detta intresse motsättningar som bara kan lösas inom regeringen och regeringskansliet. Till detta kommer att en rad praktiska och policyinriktade frågor också kräver samordnande insatser. Avgörande för en effektiv och väl samordnad u-landspolitik är således att den politiska samordningen mellan statsråden och de olika departementen fungerar väl. Det är ofrånkomligt att notera att brister i den svenska u-landspolitikkens enhetlighet många gånger haft större samband med olika meningar inom kanslihuset än med otillfredsställande administrativa arrangemang eller institutionella förhållanden på myndighetsnivå.

Det är regeringens sak att organisera sitt eget arbete. Några mer allmänna påpekanden kan dock göras.

Inom regeringskansliet existerar sedan gammalt rutiner för att handlägga ärenden som berör flera departement. Vid delade meningar mellan tjänstemännen förs frågan upp till politisk nivå, i allmänhet till statssekreterare eller statsråd. Samordningen av skilda meningar sker efter regeringens egen arbetsordning; normalt spelar härvidlag statsministerns beredningskansli en viktig roll.

Denna process gäller också för u-landspolitiska frågor. Mot bakgrund av de uttalanden som gjorts bl a i grundlagberedningen och i kommentarerna till 1974 års RF - liksom av flera riksdagar och regeringar - är det naturligt att dessa frågor samordnas av UD. Frågorna har ett nära samband med utrikespolitiska över-

våganden. Det är också UD och utrikesministern eller en särskild biståndminister (statssekreterare) som hittills varit främst politiskt ansvarig för biståndsfrågorna.

Ibland tillsättes särskilda delegationer eller samordningsgrupper inom regeringskansliet, med representation för olika departement. En sådan särskild samordningsgrupp tillsattes av regeringen inför den tänkta globala ronden om världsekonomin (anmält i prop 1978/79:135). Gruppen tänktes samordna u-landspolitiken mellan skilda departement. Några internationella förhandlingar kom emellertid aldrig till stånd och efterhand tynade gruppen bort.

Erfarenheten tycks visa att inrättande av särskilda permanenta samordningsorgan i längden inte fungerar särskilt tillfredsställande. Avgörande för samordningen är om det finns en klar och uttalad politisk ledning - och finns denna behövs i allmänhet inga extra samordningsinsatser eller nya administrativa institutioner eller organ.

Utredningen vill med ovanstående understryka betydelsen av det politiska samordningsarbetet inom regeringen. Denna kan emellertid givetvis underlättas respektive försvåras beroende på organisationen på myndighetsnivå.

Vilka instrument har då regeringen i sin hand för att utöva den politiska ledningen av u-landspolitiken?

Biståndsmyndigheternas verksamhet styrs genom allmänna riktlinjer, fastlagda i riksdagsbeslut och meddelade av regeringen, budget, regeringens regleringsbrev, myndigheternas instruktion samt särskilda regleringsbeslut, som kan innefatta i stort allt vad avser

Det finns naturligtvis ofta intressemotsättningar inom regeringskansliet i synen på u-landspolitiken, t ex inom UD mellan utrikeshandelsavdelningen och u-avdelningen eller mellan finansdepartementet och utrikesdepartementet.

I grunden är detta intressemotsättningar som bara kan lösas inom regeringen och regeringskansliet. Till detta kommer att en rad praktiska och policyinriktade frågor också kräver samordnade insatser. Avgörande för en effektiv och väl samordnad u-landspolitik är således att den politiska samordningen mellan statsråden och de olika departementen fungerar väl. Det är ofrånkomligt att notera att brister i den svenska u-landspolitikens enhetlighet många gånger haft större samband med olika meningar inom kanslihuset än med otillfredsställande administrativa arrangemang eller institutionella förhållanden på myndighetsnivå.

Det är regeringens sak att organisera sitt eget arbete. Några mer allmänna påpekanden kan dock göras.

Inom regeringskansliet existerar sedan gammalt rutiner för att handlägga ärenden som berör flera departement. Vid delade meningar mellan tjänstemännen förs frågan upp till politisk nivå, i allmänhet till statssekreterare eller statsråd. Samordningen av skilda meningar sker efter regeringens egen arbetsordning; normalt spelar härvidlag statsministerns beredningskansli en viktig roll.

Denna process gäller också för u-landspolitiska frågor. Mot bakgrund av de uttalanden som gjorts bl a i grundlagberedningen och i kommentarerna till 1974 års RF - liksom av flera riksdagar och regeringar - är det naturligt att dessa frågor samordnas av UD. Frågorna har ett nära samband med utrikespolitiska över-

väganden. Det är också UD och utrikesministern eller en särskild biståndsmister (statssekreterare) som hittills varit främst politiskt ansvarig för biståndsfrågorna.

Ibland tillsättes särskilda delegationer eller samordningsgrupper inom regeringskansliet, med representation för olika departement. En sådan särskild samordningsgrupp tillsattes av regeringen inför den tänkta globala rondan om världsekonomin (anmält i prop 1978/79:135). Gruppen tänktes samordna u-landspolitiken mellan skilda departement. Några internationella förhandlingar kom emellertid aldrig till stånd och efterhand tynade gruppen bort.

Erfarenheten tycks visa att inrättande av särskilda permanenta samordningsorgan i längden inte fungerar särskilt tillfredsställande. Avgörande för samordningen är om det finns en klar och uttalad politisk ledning - och finns denna behövs i allmänhet inga extra samordningsinsatser eller nya administrativa institutioner eller organ.

Utredningen vill med ovanstående understryka betydelsen av det politiska samordningsarbetet inom regeringen. Denna kan emellertid givetvis underlättas respektive försvåras beroende på organisationen på myndighetsnivå.

Vilka instrument har då regeringen i sin hand för att utöva den politiska ledningen av u-landspolitiken?

Biståndsmyndigheternas verksamhet styrs genom allmänna riktlinjer, fastlagda i riksdagsbeslut och meddelade av regeringen, budget, regeringens regleringsbrev, myndigheternas instruktion samt särskilda regeringsbeslut, som kan innefatta i stort allt vad avser

myndigheternas verksamhet med undantag för de frågor som täcks av RF 11:7.

Riksdagen fastställer de allmänna målen för de svenska biståndsinsatserna, volym och ramar för varje särskilt land samt anger, ibland i ganska allmänna formuleringar, vilka särskilda prioriteringar som bör göras i det svenska biståndsarbetet. I allmänhet sker dessa markeringar i utrikesutskottets utlåtande över budgetpropositionen. Det ankommer givetvis på regeringen att avgöra vad dessa uttalanden skall medföra i praktiken, t ex i form av särskilda uppdrag till SIDA.

Riksdagens beslut om landramar för det kommande budgetåret innebär också att regeringen ges ett planeringsbemyndigande av samma storleksordning för de två efterföljande budgetåren. Dessa belopp läggs till grund för samarbetsavtalen. Landprogrammeringsprocessen utföres av SIDA och regeringen fastställer instruktion för årsförhandlingar, förhandlingsdelegation och slutgiltigt avtalen.

Frågan om riksdagens roll och regeringens rörelsefrihet vad gäller åtaganden har diskuterats några gånger främst i samband med kontroversiella biståndsprojekt som Bai Bang i Vietnam och Kotmale i Sri Lanka. Senast i samband med Kotmaledebatten 1982 framhöll KU och även UU att riksdagen måste ges möjlighet att innan slutliga bindningar görs pröva långvariga och omfattande biståndsprojekt. I praktiken torde emellertid gränsdragningen mellan sådana projekt och vad som kan anses höra till de mer reguljära biståndsprojekten vara svår att genomföra.

Några systemförändringar i denna process har inte efterlysts. I princip fungerar det nuvarande systemet

tillfredsställande, även om det ibland har uppstått politiska konflikter kring regeringens agerande i enskilda projekt.

Sedan riksdagen fattat sitt budgetbeslut fastställer regeringen ett regleringsbrev för anslaget till internationellt utvecklingssamarbete (Tredje huvudtiteln C, Internationellt utvecklingssamarbete). I regleringsbrevet kan också ges vissa allmänna eller preciserade anvisningar för myndigheternas verksamhet.

I regleringsbrevet ges också vissa bemyndiganden till biståndsmyndigheterna, särskilt SIDA. Bemyndigandena omfattar således rätt för myndigheten att upp till en viss gräns själv besluta om och avtala om sådana ändringar i biståndsinsatserna som inte förändrar insatsernas huvudsakliga inriktning.

Regeringen kan därutöver i särskilda beslut ge uppdrag till myndigheterna.

Vid sidan av dessa formella relationer uttryckta i särskilda beslut, förekommer också informella kontakter mellan biståndsmyndigheterna och UD. I vilken mån är denna typ av styrning konstitutionellt riktig och praktiskt önskvärd?

En analys av denna fråga bör lämpligen ta sin utgångspunkt i det mer allmänna spörsmålet om de ömsesidiga relationerna mellan den politiska makten, riksdag och regering, samt förvaltningsmyndigheterna. Denna fråga sammanhänger med den svenska statsförvaltnings sk dualistiska karaktär. Med detta avses den arbetsfördelning som etablerats mellan departement och verk, där det löpande arbetet ankommer på fristående myndigheter som på eget ansvar har att verkställa regeringens och riksdagens beslut.

De frågor och problem som sammanhänger med denna konstruktion har utretts och diskuterats många gånger, senast och mest aktuellt i Förvaltningsutredningen (SOU 1983:39).

Förvaltningsutredningen har vid sin genomgång av gällande grundlag och rättspraxis kunnat konstatera att ämbetsverkens självständighet har relativt litet stöd i grundlagarna. 1974 års RF föreskriver att myndigheterna skall lyda regeringen. Den självständighetsgaranti som finns inskriven i RF 11:7 avser att säkerställa myndigheternas oberoende av riksdag och regering vad gäller lagtillämpning eller myndighetsutövning mot enskild eller kommun. Dessa bestämmelser syftar således till att garantera rättssäkerheten för enskild eller kommun vid förvaltningsmyndighets myndighetsutövning eller tillämpning av lag med de preciseringsringar som framgår av RF och dess förarbeten. I övrigt har regeringen således - genom uppdrag, direktiv eller anvisningar i regleringsbrev - vidsträckt möjligheter att styra förvaltningsmyndigheternas verksamhet också i enskilda ärenden.

Från konstitutionella utgångspunkter finns det, konstaterar förvaltningsutredningen, inga överstigitliga hinder för en mycket omfattande och detaljerad styrning av den statliga förvaltningen. Den faktiska utvecklingen har emellertid gått i en annan riktning.

Regeringen har således i många år systematiskt sökt avspjälka ärenden från regeringskansliet. Viktiga orsaker till detta är den offentliga verksamhetens kraftiga tillväxt som gör det angeläget att avlasta regeringen. Man hoppas därigenom bland annat ge regeringen mer tid för de principiella avgörandena dvs sådana avgöranden som är av uppenbar politisk natur. Denna strävan har haft stöd av samtliga politiska

partier och omfattas således av en betydande politisk enighet. En ökad tendens till ramlagstiftning har också vidgat myndigheternas arbetsuppgifter och be-slutsfrihet.

Enligt förvaltningsutredningen föreligger det ett sorts "sedvanemissförstånd" om regeringens befogenheter. Förvaltningarnas relativt stora självständighet uppfattas som grundlagsbestämd. Så är emellertid inte fallet vilket inte hindrar att regering och riksdag kan finna det ändamålsenligt att överföra ärenden till myndigheterna. En sådan delegering kan emellertid återtå.

På samma sätt grundas, enligt förvaltningsutredningen, de ibland förekommande förebråelserna för ministerstyre på en alltför snäv tolkning av statsrådets befogenheter samt på en felaktig föreställning att informella kontakter mellan statsråden/departementen och förvaltningsmyndigheter skulle vara ovanliga eller till och med olagliga. Sådana viljeyttningar är tvärtom ett reguljärt och naturligt inslag i samarbetet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna och på intet sätt förbjudna i regeringsformen som enbart reglerar proceduren för formella regeringsbeslut.

Det finns således inga konstitutionella hinder för statsråd att genom synpunkter söka påverka förvaltningsmyndigheternas handlande givetvis med undantag för de frågor som täcks av RF 11:7. Viljeyttningar av detta slag är dock inte detsamma som regeringsbeslut. Dessa måste, för att vara rättsligt giltiga, fattas i enlighet med RF 7:3-7. Ett statsråds informella viljeyttningar till ett underlydande verk kan sägas få sin kraft genom eventualiteten av ett senare regeringsbeslut i den riktning statsrådet önskar, fortfa-

rande med de begränsningar som grundlagen angiver.

Vad som här, med förvaltningsutredningen som utgångspunkt, konstaterats rörande det allmänna förhållandet mellan departement och verk gäller självfallet också förhållandet mellan regering/UD samt de biståndssad-ministrerande myndigheterna. Här tillkommer emellertid vissa för utrikespolitiken speciella omständigheter.

Utrikesförvaltningen består av dels departementet, dels utrikesrepresentationen, som omfattar ett 100-tal utlandsmyndigheter med uppenbara verksfunktioner. Gränsdragningen mellan de departementala funktionerna och verksfunktionerna är inte klar och entydig, vilket i vissa lägen kan försvåra gränsdragningen mellan UD:s och SIDA:s uppgifter och kompetens. Utrikesministern är inte bara statsråd utan också chef för utrikesförvaltningen och därmed i viss mening verkschef. Det kan också vara svårt att avgöra när t ex en ambassad är egen myndighet och när den är en del av utrikesförvaltningen med utrikesministern som chef.

Sveriges förhållande till främmande makter är föremål för särskilda bestämmelser i RF samt i förarbetena till RF. Dessa syftar bl a till att samordna Sveriges relationer till främmande makter. Tanken är att statliga myndigheter i sitt umgänge och sina kontakter med andra länders myndigheter skall göra detta i samklang med Sveriges allmänna utrikespolitiska strävanden eller principer.

Grundlagberedningen hävdade således att det inom utrikespolitiken fanns ett särskilt starkt intresse av enhetlighet och konsekvens. Enligt beredningen måste en central kontroll finnas för alla utrikesförbindelser som har någon utrikespolitisk betydelse eller kan

medföra rättsliga förpliktelser för riket. Beredningen menade att denna samordning inom regeringen måste anföras åt utrikesministern. Beredningen föreslog därför att det i RF föreskrivs att en ministern skall vara chef för ett utrikesdepartement och att han skall hållas underrättad när fråga som är av betydelse för förhållande till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Beredningen underströk att bestämmelsen getts en sådan utformning att underrättelse skall lämnas i så god tid att utrikesministern får en reell möjlighet att orientera myndigheten om sakens utrikespolitiska sida.

Regeringen delade bedömningen att grundlagen borde ge garantier för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna. Departementschefen anförde således:

"Av väsentlig betydelse är att det slås fast att utrikesledningen skall hållas informerad om alla kon-takter av utrikespolitisk betydelse som svenska myndigheter håller med utländska eller internationella organ".

Departementschefen ville emellertid ej i grundlagen föreskriva vem inom regeringen som skulle ha detta ansvar; det borde vara regeringens ensak att bestämma.

Paragrafen gavs följande lydelse:

"Chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör skall hållas underrättad när fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet", (RF 10:8).

Det råder således en allmän, principiell enighet om att UD skall utöva en samordnande roll inom regeringskansliet vad gäller utrikespolitiska aspekter av

frågor inom andra departement samt att därvid verka för enhetlighet och konsekvens. Mängden av internationella kontakter och ärenden, såväl inom regeringskansliet som på myndighetsnivå, gör det emellertid i praktiken ogörligt att i alla lägen uppfylla Rfs krav på förhandsinformation. Bestämmelsen måste tillämpas med urskillning.

Vad som här sagts om samordning och ledning av de svenska förbindelserna med främmande makter och internationella organisationer i allmänhet gäller också och i särskild grad förhållandet mellan UD och de biståndsansvariga myndigheterna. Regering och riksdag har vid flera olika tillfällen eftertryckligt understrukit betydelsen av en samlad bedömning och hantering av landets relationer med u-världen. Biståndet är en central del av den svenska utrikespolitiken och beslut också vad gäller enskilda projekt kan ha utrikespolitisk betydelse. Det är därför nödvändigt och naturligt att det föreligger täta förbindelser och ett nära samråd mellan biståndsmyndigheterna och UD. Biståndets stora volym och diskussionen om enskilda biståndsprojekt medför naturligt nog ett starkt intresse från de politiskt ansvariga att noga följa och ibland också ingripa i verksamheten.

2.3. Biståndsmyndigheternas styrelser

Frågan om verkens lekmannastyrelser, deras uppgifter och roll vis-à-vis verken och regering, är komplicerad. Den sammanhänger bl a med generaldirektörernas ställning och beslutskompetens men också med hur långt regeringens politiska ledning skall kunna utövas. Frågan diskuteras i Förvaltningsutredningen, där man bl a påpekar att det föreligger en motsättning mellan å ena sidan önskemålen om en starkare

ställning för ämbetsverkens styrelser, å andra sidan de lika starka önskemålen om att regeringen skall kunna utöva sin ledning av ämbetsverken och ta sitt fulla parlamentariska ansvar i riksdagen.

Regeringen har nyligen tillsatt en särskild utredning som bl a skall granska lekmannastyrelsernas ställning. Det är mot denna bakgrund inte meningsfullt för denna utredning att göra någon mer djupgående analys av de problem som kan föreligga i detta sammanhang vad avser biståndsmyndigheterna. Vissa påpekanden skall dock göras, eftersom styrelsernas sammansättning och arbetssätt obestridligen har ett nära samband med frågan om biståndsarbetets politiska ledning. Det synes också tydligt att de särskilda problemen med lekmannastyrelserna som ovan berörts framträder med stor skärpa på detta område i första hand vad avser SIDAS styrelse.

SIDAS styrelse har alltsedan SIDAS inrättande haft ett starkt inslag av parlamentariker, av vilka flera också varit ledamöter av utrikesutskottet. Därtill kommer en representation för fackliga rörelser, näringsliv och ideella rörelser. UD har ingen särskild representant i styrelsen. Sammansättningen syftade till att ge SIDAS verksamhet en bred förankring i det svenska politiska livet, i organisationerna m m.

En följd av det stora inslaget av parlamentariker, med alla partier utom vpk representerade, har emellertid blivit en förhållandevis stark politisering av styrelsearbetet, där majoriteter och minoriteter grupperas på samma sätt som i riksdagen. Debatten och arbetet i styrelsen blir därmed en återspeglning av debatten i riksdagen och reservationsrätten utnyttjas flitigt, främst vad avser anslagsframställan.

Partiernas representanter markerar det egna partiets ståndpunkter, t ex i förhållande till olika programländer. Reservationer förekommer dock också i SIDAS förslag till landprogram även om riksdagen tidigare har godkänt en landram på en viss storlek.

Politisering av styrelsearbetet i SIDA uppfattas av styrelseledamöter utredningen talat med som ett problem. Det innebär bl a att styrelsen har svårt att göra mer förutsättningslösa granskningar av biståndets effektivitet och inriktning. Det starka politiska inslaget i SIDAS styrelse är ingen tillfällighet utan ett uttryck för statsmakternas strävan att förankra det praktiska biståndsarbetet i politiska partier och olika större organisationer och folkrörelser. Samtidigt utgör politiseringen ett exempel på de konstitutionella problem som belysts bl a av förvaltningsutredningen samt nu skall utredas vidare av den ovannämnda utredningen. Ett alternativ till den nuvarande ordningen är därvid en begränsning till den let politiker och representanter samt istället fler personer utan särskild intresseförankring och med särskild sakkunskap inom biståndsområdet.

SARECs styrelse har en annan sammansättning än SIDAS. Det parlamentariska inslaget är litet och har med tiden blivit mindre. Styrelsen gavs från början en expertbetonad inriktning, med en stark dominans av forskare. Många frågor sakbehandlas inom SARECs styrelse mer ingående än vad som kan ske i SIDAS styrelsen. Utrikesdepartementet har en representant i styrelsen.

BITS' styrelse, återigen, är helt dominerad av departements tjänstemän, med stark övervikt för UD. Alla ärenden av betydelse dras i styrelsen. I praktiken blir alla viktigare frågor som skall beslutas av

BITS' styrelse - framför allt de förmånliga krediterna - fördragna inom u-avdelningen och ibland föremål för diskussion mellan t ex u-avdelningen och handelsavdelningen. Detta ger regeringen - återigen i praktiken, om än ej formellt - ett stort inflytande över BITS' beslut. Det finns givetvis skäl för nära kontakter mellan BITS och departementen men det vore enligt utredningens mening lämpligt att BITS gavs en gentemot departementen och regeringen mer självständig ställning. Detta skulle kunna uppnås genom att styrelsens sammansättning ändras varvid departementens representation begränsas till de berörda, dvs UD (samt UH) och industridepartementet. Man skulle istället utse personer med erfarenhet av biståndsbete, särskilt industriellt sådant. Det kunde också vara lämpligt att komplettera styrelsen med ytterligare någon person som har ett brett ekonomiskt kunnande, med särskild inriktning på u-länderna. Utredningen vill också erinra om u-kreditutredningens förslag om representation för EKN och SEK.

Swedfunds styrelse har en begränsad departementsrepresentation medan IMPODs helt saknar sådan. Båda styrelserna torde kunna karaktäriseras som expert- och ämbetsmannastyrelser.

2.4. UD OCH SIDA

Utredningen har i det föregående konstaterat att samordningen av den svenska u-landspolitiken i allt väsentligt måste ske inom regeringskansliet med utrikesdepartementet och inom UD u-avdelningen som det naturligt ansvariga departementet. I detta avsnitt diskuteras med utgångspunkt från de redovisade principiella övervägandena, förhållandet mellan UD och SIDA.

Det råder inget tvivel om att UD och SIDA måste sam-
arbeta nära om biståndets planering och genomförande.
I vissa avseenden är också processen härvidlag tämligen väl reglerad, t ex vad gäller bemyndiganden till SIDA. I andra avseenden finns en avsaknad av fasta rutiner, vilket gör att informationsflödet fungerar ojämnt. Detta har också ett samband med en gammal oklarhet om UDs respektive SIDAS författningssåga roller. Såväl inom SIDA som inom UD framhålles att de personliga kontakterna spelar stor roll.

Det är ofrånkomligt att dualismen inom den svenska statsförvaltningen kan förorsaka samordningsproblem inom ett så känsligt område som biståndspolitik. Det förefaller också som om dessa problem ibland kan förstöras något genom den oklarhet som skapas genom lekmanstyrelsernas ställning.

En väl fungerande arbetsfördelning mellan UD och SIDA förutsätter att man på ömse håll har en klar och gemensam uppfattning om departementets och myndighetens uppgifter och skyldigheter. Det är emellertid ogörligt att här ange någon exakt gränsdragning; det torde också vara ett av skälen till införande av den samrådskyldighet som finns formulerad i grundlagen.

Utredningen har ovan redovisat att bistandsarbetet i framtiden i allt större omfattning kommer att bli föremål för en dialog mellan Sverige och mottagarländerna i första hand men också i varierande omfattning med den vidare kretsen av samarbetsländer. Från svensk sida måste man lägga ned större ansträngningar vad gäller genomförande och uppföljning. Biståndet blir i viss omfattning förenat med villkor vad gäller mottagarnas agerande och åtaganden. Denna dialog, som inte utesluter konflikter eller spänningar med mottagarländerna, är en fortlöpande process där huvudan-

svaret ligger på biståndsmyndigheterna och de ansvariga på beskickningarna. Det föreligger dock ett uppenbart behov av att UD hela tiden hålls informerat om vad som sker, samt att UDs politiska ledning får möjlighet att reagera innan mer betydelsefulla beslut fattas.

Som påpekats i det föregående har regeringen alla formella möjligheter att vid behov styra biståndsmyndigheterna. Regeringen kan givetvis genom t ex regleringsbrev och särskilda beslut eller uppdrag styra SIDAS verksamhet, också vad gäller enstaka projekt. En omfattande detaljstyrning från regeringens sida torde dock minska effektiviteten i biståndet och skulle dessutom medföra ett ökat politiskt ansvarstagande för regeringen. Det är en praktisk och politisk fråga i vilken man vill utnyttja dessa styrmedel respektive att myndigheterna inom vissa ramar själva skall utforma och genomföra verksamheten.

Enligt utredningens mening, skulle det vara en fördel om regeringen genom särskilda beslut gav SIDA klarare anvisningar, särskilt i kontroversiella frågor. Det skulle samtidigt bidra till att skapa större klarhet om arbetsfördelningen mellan departement och myndighet. Regeringen skulle också oftare än vad som hittills varit brukligt ge SIDA i uppdrag att utreda frågor på biståndspolitikens område och inkomma till regeringen med rapporter och förslag.

I den mån regeringen anser att vissa frågor eller förhållanden genomgående måste uppmärksammas av SIDA kan detta också formuleras som en uppgift i SIDAS instruktion, som fastställs av regeringen, eller i regleringsbrevet.

Inom de ramar som fastställts av riksdag och regering och med de bemyndiganden som regeringen utfärdat skall SIDA verkställa genomförandet av biståndet. Det är uppenbart att SIDA därvidlag måste ha en betydande rörelsefrihet, särskilt som många beslut i praktiken måste fattas ute på biståndskontoren. Mot bakgrund av vad som ovan sagts om behovet av samråd och information vill utredningen dock understryka att SIDA har en informations- och samrådsskyldighet gentemot UD vad avser frågor som av ett eller annat skäl kan förväntas få utrikespolitisk betydelse. Problemet med denna regel är emellertid att det dels inte är så lätt att avgöra vad som kan få politiska följder, dels att det i praktiken är svårt att avgöra på vilket stadium i beslutsprocessen som en information bör lämnas.

Biståndet består av en komplex kedja av olika aktiviteter och innefattar en mängd diskussioner och kontakter med utomstående intressenter, såväl i mottagarlandet som i Sverige. Det är ofrånkomligt att det måste tas delbeslut i denna långa beredningsprocess och att redan gjorda åtaganden i praktiken verkar bindande också för framtiden. Det formella beslutet i form av avtal är slutpunkten för en lång diskussion, där det är ganska svårt att identifiera det reella beslutstillfället. Det kan också vara svårt att avgöra vad som är av sådant intresse att samråd bör ske med UD innan man går vidare i beslutsprocessen.

Ytterst ankommer det såväl på UDs som SIDAS befattningshavare att aktualisera frågan om samråd och diskussioner. Urvalet av frågor måste med nödvändighet vara förhållandevis begränsat. I stort sett fungerar också den processen tillfredsställande men det är angeläget att undanröja eventuellt kvarvarande missförstånd om SIDAS skyldigheter om att samråda med UD

känsliga frågor.

Begreppet information och samråd behöver en viss precisering. Vad man avser med detta är givetvis inte bara att myndigheten skall lämna skriftliga eller muntliga upplysningar på eget initiativ utan också att informationen om möjligt skall lämnas i sådan tid att den kan diskuteras och att UD hinna reagera.

I allmänhet torde informella kontakter av detta slag ske mellan handläggare på SIDA respektive UDs utavdelning. I viktigare frågor sker en direkt kontakt mellan SIDAS verksamhetsledning och departementsledningen. I den mån kontakten sker på handläggningsnivå är det givetvis viktigt att vederbörande handläggare på UD har inhämtat departementsledningens uppfattning innan en viss rekommendation avgives.

Det är angeläget att framhålla att också UD i god tid och på eget initiativ bör informera SIDA om sådana förhållanden som kan ha betydelse för genomförandet av biståndet. Hur en kritisk säkerhetssituation i något av mottagarländerna kan tänkas påverka genomförandet av biståndet är exempel på en sådan fråga. Ett annat exempel är information om ett visst mottagarlands skuldförhandlingar samt det svenska ställningstagandet i dessa sammanhang. Ett tredje exempel är information via UD om behandling av frågor av betydelse för ett visst mottagarland i något FN- eller världsbanksorgan.

Utredningen vill understryka att ledningen och samordningen av biståndet kräver stor kontinuitet och erfarenhet hos de tjänstemän som sysslar med biståndspolitiska frågor på UD. Den under senare delen av sjuttioalet genomförda integrationen av utavdelningen med UDs övriga personalorganisation och perso-

nalplanering har medfört en ökad omsättning av tjänstemän inom avdelningen. Detta är obestridligen en nackdel, sett ur biståndsorganisationens synvinkel. Det är angeläget att handläggare ges möjlighet att fördjupa sig inom sina respektive uppgifter och att kvarstanna en längre tid. Vidareutbildning och fördjupningsstudier bör stimuleras.

I det följande skall ett antal områden redovisas där utredningen funnit att det utöver vad som ovan anförts finns behov av preciseringar i UDs och SIDAS samarbetsformer. Den allmänna utgångspunkten är dock, som framhållits ovan, att det inte föreligger någon anledning att föreslå några avgörande ändringar i ärende- och ansvarsfördelning. Biståndsmyndigheten har ansvaret för genomförande av biståndsinsatser i enlighet med gällande författningar. De områden som här behandlas är kontakterna i samband med utformningen av landprogrammen, utarbetandet av ekonomiskt och politiskt basmaterial samt delgivning av rapporter, renessförfarandet, kontakterna i samband med handläggningen av det multilaterala biståndet, beredningen för humanitärt bistånd och handläggningen av katastrofbistånd. I de två avslutande avsnitten behandlas integrationen vid biståndsambassaderna samt övriga gemensamma personalfrågor (utbytestjänstgöring, utbildning).

Landprogramcykeln

En mycket viktig del av styrningen av biståndsinriktningen och biståndsarbetet är "landprogramcykeln", dvs utformningen av utvecklingsarbetet med respektive land.

Landprogramcykeln såsom den för närvarande är fastställd börjar med att biståndskontoret (eller länder-

byrån) författar en promemoria för förberedande diskussionsbehandling (s k D 1 promemoria). Den insändes till SIDA där den bereds av länderbyrån för diskussion i SIDAS direktion. Därefter fattar verkstaden beslut och utfärdar en instruktion för de programnsamtal som avhålls mellan SIDA och mottagarlandets representanter. Dessa samtal leds av någon tjänsteman på hög nivå från SIDA eller av biståndskontorschefen. Efter dessa diskussioner inkommer mottagarlandet med en framställning som bereds av biståndskontoret och sedan skickas till Stockholm med biståndskontorets förslag. Förslagen bereds på nytt av länderbyrån som samordnande enhet. Efter förnyad direktionsbehandling (s k D 2-promemoria) fastställs landprogrammet varefter det presenteras SIDAS styrelse för beslut. Sedan styrelsen fastställt förslaget översändes det till regeringen. SIDAS förslag till regeringen omfattar förutom själva regeringsframställningen också förslag till samarbetsavtal, promemoria om utvecklingssamarbetet samt idé- och insatspromemorior med tillhörande avtalsförslag.

Arbetet inom regeringskansliet omfattar bland annat att den landansvarige på u-avdelningen utarbetar förslag till samarbetsprogram samt instruktion för de kommande förhandlingarna med mottagarlandet. Samarbetsprogrammet och instruktionen fastställs av regeringen som också tillsätter förhandlingsdelegation. I denna deltar personal från SIDA.

Vid förhandlingarna nås överenskommelse om ett samarbetsavtal som omfattar ett eller två år. Avtalet reglerar bland annat Sveriges finansiella utfästelser, medlens användning, rapportering och utbetalningsfrågor. Förhandlingsdelegationen utarbetar en förhandlingsrapport, i vilken huvudpunkterna av förhandlingsresultatet redovisas. Efter förhandlingarna

fastställer SIDA:s verksamhetsledning direktiv för biståndskontorens och byråernas arbete baserade på det faktiska utfallet av förhandlingarna. I vissa fall har regeringen föreskrivit att SIDA får återkomma med förslag om insatser till regeringen.

De nuvarande formerna för beredning av landprogrammen är i huvudsak tillfredsställande. Som framhållits ovan är det en kontinuerlig process, där det är svårt att fastställa ett givet beslutstillfälle. Uppenbart är emellertid att insatserna i allmänhet är ganska långt framskridna när samarbetsprogrammet kommer till SIDA:s styrelse och därefter till departement och till gering. Diskussionen om enskildheter i biståndet blir begränsad. Detta torde emellertid vara ofrånkomligt om man inte skall skapa en starkt centraliserad beslutsapparat. Den decentralisering som finns inom det nuvarande systemet ger betydande effektivitetsvinster och är också föremål för avundsjuk beundran från andra länders biståndsmyndigheter vars beslutsstruktur är långt mera centralistisk.

Givet samarbetsavtalens betydelse och med hänsyn taget till vad som ovan anförts rörande samråd m m är det emellertid önskvärt med ett något mer formaliserat samråd mellan SIDA och UD på ett tidigare stadium i beslutsprocessen.

I praktiken förekommer ibland ett informellt samråd mellan de handläggande tjänstemännen på SIDA och u-avdelningens landansvariga under denna process. Norrmalt brukar också någon tjänsteman från u-avdelningen närvara vid programsamtalen. Något fast regelsystem existerar emellertid inte och omfattningen av samrådet är i viss mån beroende av personliga relationer och kontakter.

Förslag

Enligt utredningens mening finns det anledning att fastare reglera dessa förhållanden. SIDA har ansvaret för beredningen av landprogram men bör alltid samråda med UD inför programsamtalen. UD bör också regelbundet erhålla det aktuella skriftliga beslutsunderlaget, varpå SIDA:s beslut om riktlinjer för programsamtalen grundas. Regler om sådan delgivning liksom om rapportering i övrigt bör tas in i respektive beskicknings arbetsordning.

Rapportering

SIDA har i enlighet med sin instruktion till uppgift att följa utvecklingen i utvecklingsländerna och naturligtvis särskilt då i mottagarländerna. Ett exempel på denna verksamhet är den promemoria om utvecklingssamarbetet i det berörda landet som ingår som underlag för SIDA:s framställning till regering om ingående av samarbetsavtal. I denna behandlas inledningsvis kortfattat den allmänna utvecklingen i mottagarlandet. Därefter följer en granskning av det svenska biståndets roll. Det är ett nödvändigt underlag för de rekommendationer man vill lämna för biståndets framtida utformning. Avsnittet om den allmänna utvecklingen i landet baseras till stor del på material som utarbetats av biståndskontoren men också och i växlande omfattning av beskickningarnas allmänna avdelning. Inom SIDA hanteras detta material framför allt av länderbyrån.

För att fördjupa analysen av utvecklingen i mottagarlandet utarbetar SIDA därutöver vart fjärde år (enligt beslut 1982) en landrapport. Denna skall utgöra ett komplement till det mera koncisa samarbetsprogrammet. Landrapporten tas fram genom länderbyråns

försorg i nära samarbete med biståndskontoren och utredningsbyrån. Syftet med landrapporten är att redovisa och analysera utvecklingen i landet med avseende på de biståndspolitiska målen. De första landrapporterna förelåg hösten 1983 (Etiopien och Laos).

Under flera år har SIDA publicerat ganska omfattande landanalyser. Dessa innehåller mer allmän information om programländerna och har gjorts ungefär vart femte år. Ansvar för utarbetandet har ofta vilat på externa konsulter och varje enskild författare svarar för innehållet.

Den löpande rapporteringen om utvecklingen i tagarlandet och det svenska biståndet har skett kvartalsvis. Inom SIDA överväger man dock att minska kvartalsrapporteringen till två tillfällen per år. Kvartalsrapporterna omfattar tre olika delar; ett allmänt avsnitt om den politiska och ekonomiska utvecklingen i landet, ett om biståndets planering och ett om de olika biståndsinsatserna. Kvartalsrapporterna utarbetas inom biståndskontoret. Den allmänna delen baseras på ambassadens allmänna rapportering eller utarbetas inom ambassadens allmänna avdelning.

Det står klart att den övergripande analysen av tagarländernas situation med särskilt tonvikt på de ekonomiska och politiska förhållandena är ett nödvändigt underlag för beredning av biståndsinsatser och inte minst för den dialog som skall föras mellan tagarlandet och svenska myndigheter. Det synes emellertid som om SIDA:s verksamhet på detta område har varit onödigt omfattande, särskilt i ljuset av de kapacitetsproblem myndigheten brottas med. En nedskärning har också skett, bl a genom att den nuvarande kvartalsrapporteringen bantas ned och koncentreras på de svenska biståndsinsatserna mer än den

allmänna ekonomiska och politiska situationen i landet.

Inom UD utförs regelmässigt och kontinuerligt bedömningar av bland annat mottagarländernas situation, bestånd annat på grundval av beskickningarnas rapporter. Inom såväl u-avdelningen som politiska avdelningen och handelsavdelningen finns en betydande kompetens och kunskap vad gäller utvecklingen i enskilda biståndsländer. Ett nära samarbete mellan SIDA:s landansvariga och UDS personal vore naturligt men förekommer inte alltid. Inom ramen för ett sådant samarbete skulle man, från fall till fall, kunna diskutera UDS respektive SIDA:s kunskapsbehov för att bland annat undvika dubbelarbete.

Förslag

Ett sätt att inventera kunskapsläget och behovet av fördjupade analyser eller undersökningar är att UD, SIDA och övriga biståndsmyndigheter med vissa intervaller har gemensamma överläggningar för att diskutera läget i respektive programland. Vid detta möte kan man gå igenom såväl den allmänna situationen som biståndsläget.

Utredningen vill också framhålla att det är av vikt att viktiga biståndsrapporter som upprättas vid beskickningen går till både UD och SIDA. Återigen måste en sådan regel tillämpas med urskiljning. Det förekommer givetvis en omfattande telegram- och brevväxling mellan SIDA och beskickningarna, där de senare begär och får instruktioner också i smärre frågor och det finns ingen anledning att belasta UD med sådana meddelanden - om inte avsändaren anser att frågan är av särskild vikt. Av betydelse är framför allt sådana rapporter som skall ligga till grund för utformandet

av SIDA:s instruktioner inför kommande programsamtal, samarbetsprogram liksom kvartalsrapporter och över-
huvud taget rapporter som belyser biståndets utveck-
ling och problem.

Regler om delgivning av rapporter bör föras in i res-
pektive beskicksnings arbetsordning.

Remisser

Den nuvarande situationen vad gäller remisser från UD
till SIDA karaktäriseras av en viss formlöshet på
båda sidor. Diarieföringen förefaller att växla mel-
lan olika ärenden. Formella skrivelser och utskicks-
listor växlar med anteckningar bland namnen på del-
givna tjänstemän. Formlösheten är särskilt påfallande
inom UD.

Inom SIDA gäller som regel att alla remisser från UD
och andra departement registreras av centralarkivet
på en särskild lista. Remisser anmäls vid varje vec-
kas direktionssammanträde. Varje byrå bevakar sedan
att deras remisser besvaras. Osäkerhet om vad som är
att betrakta som en remiss är dock stor och möjlighe-
terna att bedöma den arbetsbelastning som på detta
sätt flyttas mellan UD och SIDA är små.

UD bör i princip använda remiss när ett ärende över-
lämnas till SIDA eller när uppgifter måste införskaf-
as för handläggning av frågor inom UD. Som exempel
på typer av ärenden där SIDA besitter särskilda kun-
skaper och bör yttra sig är synpunkter på projekt och
program i individuella länder som behandlas i inter-
nationella organisationer, sektorprogram, frågeformu-
lär från internationella organisationer som kräver
svenska kommentarer, enskilda projekt som kan komma

finansieras av UD:s anslag samt ekonomiska utred-
ningar.

Förslag

Det bör att klargöra ansvarsfördelningen mellan UD och
SIDA bör därför enligt utredningens mening ett mer
formaliserat system tillämpas för remisserna. Därige-
nom skulle SIDA lättare kunna se i vilken utsträck-
ning arbetsbelastningen blir orimligt hög för någon
tjänsteman. Samtidigt skulle UD bättre kunna utnytt-
ja SIDA:s kunskapsbas.

Detta innebär givetvis inte att man bör ersätta dag-
liga informella kontakter med remisser. Men i de fall
då man inom departementet anser det lämpligt att in-
hämta SIDA:s eller de andra biståndsmyndigheternas
uppfattning i en viss fråga bör detta ske efter ett
fastställt system, som gör det lättare att hantera
remisserna såväl inom myndigheterna som på UD.

Beredningen för humanitärt bistånd

Beredningen för humanitärt bistånd är ett rådgivande
organ åt regeringen och SIDA. Ordförande i bered-
ningen är SIDA:s generaldirektör. Beredningen består i
övrigt av tjänstemän från UD och SIDA, parlamentari-
ker, representanter för folkrörelser samt enskilda
personer med kännedom om humanitär verksamhet i
främst södra Afrika och Latinamerika. Sekretariatet
består av två handläggare (sekreterare och biträdande
sekreterare) från SIDA och en handläggare (bitr sek-
reterare) från u-avdelningen.

Beredningens mandat fastställdes senast 1978 av rege-
ringen. Enligt detta skall beredningen till rege-
ringen och till SIDA avge förslag om användningen av

biståndsmedel främst för flyktingar, befrielseörelser och apartheidpolitikens offer i södra Afrika samt för humanitär verksamhet i Latinamerika samt till andra områden, där svenska humanitära biståndsinsatser anses påkallade, och föreslår lämpliga åtgärder i syfte att främja stödet till flyktingar eller andra av förtryck och diskriminering utsatta människor. Sedan beredningen avgivit yttrande fattas beslut av SIDA eller regeringen. SIDA har bemyndigande att avsluta om bidrag och insatser upp till 3 miljoner kronor.

Beredningen har fram till och med budgetåret 1982/83 enbart avgivit rekommendationer som avser humanitärt bistånd till södra Afrika och Latinamerika. I utrikesutskottets betänkande 1982/83 framhålles emellertid att det kan finnas behov av insatser av detta slag även i andra områden. Regeringen bör enligt utskottet överväga vilka möjligheter som står till buds att tillgodose detta behov. En översyn av beredningens funktioner eller en förändring av beredningens konstruktion eller en utvidgad användning av anslagsposten för katastrofer även för detta slag av humanitära insatser framstår enligt utskottets uppfattning som tänkbara metoder.

Humanitärt bistånd är av naturliga skäl ofta politiskt känsligt. Det är viktigt att UD och regeringen uppmärksammat följer dessa frågor och att SIDA:s verksamhet, i de ärenden vari de har bemyndiganden att fatta beslut, har nära kontakt och samråd med utrikesdepartementet innan beslut fattas.

Utredningen har vid sin genomgång funnit att det nuvarande mandatet för beredningen inte lägger några hinder i vägen för beredningen att även behandla frågor om stöd till verksamheter utanför de hittills

aktuella områdena. Det är en politisk fråga - och ekonomisk - om man önskar ge stöd till andra organisationer än FN, vilket förhållits av UU. Från organisatoriska utgångspunkter bör dock observeras att den nuvarande sammansättningen av beredningen liksom dimensioneringen av sekretariatet och dess kapacitet helt har bestämts utifrån de nuvarande arbetsuppgifterna. Om riksdag och regering önskar lämna humanitärt bistånd till verksamheter i andra områden bör detta bland annat leda till att sekretariatet förstärks.

Katastrofgruppen

Beslut om katastrofinsatser föregås av samråd mellan UD, SIDA och Röda Korset inom den 1972 inrättade katastrofgruppen, som har ett "bedöma angelägenheten av svenska insatser och den utformning som dessa bör ges" (UU 1972:6). Katastrofgruppen tillkom för att få till stånd "en effektiv katastrofbevakning samt de snabba och smidiga arbetsformer som är behövliga" och var ett uttryck för vikten av aktiv medverkan av SIDA, UD och Röda Korset när det gäller hantering av katastrofbiståndet. Efter samråd i katastrofgruppen fattas beslut av SIDA om insatser på upp till 3 miljoner och av regeringen om större insatser.

Katastrofsektionen inom SIDA:s länderbyrå svarar i allt väsentligt för beredningen av de ärenden som behandlas av katastrofgruppen. Insatspromemorior inför och protokoll från gruppens möten sammanställs av katastrofsektionen. Löpande samråd om aktuella ärenden äger emellertid rum mellan berörda tjänstemän på u-avdelningen och SIDA.

De flesta insatser har fallit inom SIDA:s beslutskompetens. Undantag är bidrag till FN-insatser, extra

bistånd till programländerna och bidrag till internationella Röda Korsets (Ligan och/eller kommittén) verksamhet i Afrika.

Genom ett nära samråd mellan SIDA och u-avdelningen inom ramen för katastrofgruppen ges möjlighet till en helhetssyn på katastrofbiståndet. Den politiska dimensionen på många katastrofinsatser kräver UDs medverkan i beredningsfasen. Röda Korset har en naturlig plats i katastrofgruppen genom sin internationellt förankrade och nationellt förgrenade funktion som förmedlare av katastrofbistånd, både med anledning av naturkatastrofer (Ligan) och med anledning av väpnade konflikter (ICRC).

Utredningen finner inte heller anledning att utvidga katastrofgruppens nuvarande sammansättning. Dock finns skäl som talar för att också andra enskilda organisationer än Röda Korset i ökad grad konsulteras i beredningen av insatser som gäller områden från vilka de kan ha särskild insikt genom sin verksamhet.

För att öka kunskandet om FNs insatser i katastrofsituationer finns likaledes skäl som talar för en ökad medverkan från SIDA i de överläggningar om och kon-takter med berörda FN-organ som UD har (UNDRO, UNHCR, UNICEF). Besök vid dessa organisationer kan företrädesvis göras gemensamt av SIDA och berörda på UD, för att inte splittra dialogen med dessa organ.

Den kraftiga volymökningen av katastrofbiståndet sedan 1979 har medfört att antalet ärenden som katastrofgruppen har att behandla vuxit till ett 100-tal om året. Insatserna har också kommit att spänna över ett vidare område, både geografiskt och innehållsmässigt. Många insatser görs i områden varifrån Sverige saknar tidigare biståndserfarenhet. Katastrofhjälp i

anslutning till politiska konflikter och stridshandlingar har blivit vanligare.

Katastrofbiståndet har således kommit att inta en alltmer central plats i biståndet. Det hänger samman med att de katastrofdrabbade u-länderna har blivit mer sårbara för det avbräck i försörjningen och den ekonomiska utvecklingen som en katastrof för med sig. Inte minst gäller detta flera av de svenska program-länderna, för vilka konjunkturen har varit vikande och ekonomin på tillbakagång.

Katastrofgruppen vägleds i sitt arbete av de riktlinjer för katastrofbistånd som regeringen fastställer (Prop 1972:1, bilaga 5, 1977/78:135). Därav framgår att gruppen har en rådgivande funktion när det gäller att bevilja biståndsmedel för katastrofhjälp-insatser efter ansökan från enskilda organisationer, FN-organ och direkt från det katastrofdrabbade landet. Däremot finns ingen instruktion för katastrofgruppen. Enligt utredningens mening bör emellertid en sådan fastställas för att undvika eventuella oklarheter om gruppens mandat inte minst i förhållande till de organisationer som ansöker om katastrofbistånd.

Förslag

Utredningen föreslår att följande riktlinjer läggs till grund för en sådan instruktion.

- Katastrofgruppen skall bestå av företrädare för utrikesdepartementet, SIDA och Svenska Röda Korset. SIDAS generaldirektör eller ersättare för denne fungerar som ordförande för gruppen.
- Utrikesdepartementet företräds i katastrofgruppen av avdelningen för internationellt utvecklingsar-

bete (u-avd), som i förekommande fall har att inhämta synpunkter från andra berörda enheter inom departementet, företrädesvis den politiska avdelningen.

- Katastrofgruppen betjänas av ett sekretariat inom SIDA, som har att sammankalla katastrofgruppen eller på annat sätt företa samråd inom gruppen.
- SIDA ansvarar för beredning av de ärenden, som provas av katastrofgruppen. Bevakningsarbetet skall ske i nära samarbete med UD.

- Katastrofgruppen har att bedöma samtliga framställningar om katastrofbistånd och i varje enskilt fall föreslå hur dessa skall besvaras.

- Katastrofgruppen skall ägna uppmärksamhet åt erfarenhetsredovisning av katastrofbistånd genom olika kanaler och för skilda ändamål samt när så bedöms lämpligt föreslå kompletterande och/eller reviderade riktlinjer för beredning och inriktning av katastrofbistånd.

- Katastrofgruppen bör, när ansökan avser ett programland, särskilt tillse att i beredningen av ärenden en bedömning görs om i vad mån en nödsituation uppstått till följd av företeelser av långsiktig karaktär och med direkt anknytning till det drabbade landets allmänna förvaltnings- och resursmässiga läge.

- Katastrofgruppen kan vid beredning av enskilda insatser, när så bedöms lämpligt, begära att synpunkter inhämtas från icke-bidragssökande enskilda organisationer utanför katastrofgruppen för att därigenom få en så samlad och fullständig

bild som möjligt av den situation som givit upphov till ansökan om katastrofbistånd.

SIDA och det multilaterala biståndet

Såsom framhållits tidigare har det uttryckts önskemål om ett mer aktivt deltagande från SIDA i det multilaterala biståndsarbetet. Sveriges agerar i en lång rad multilaterala biståndsorgan där de svenska representanterna behöver kunskaper och erfarenheter från det svenska biståndsarbetet. SIDA:s ledning har, under trycket av de växande svårigheterna att på ett tillfredsställande sätt klara av de bilaterala biståndsinsatserna, prioriterat ned arbetet med multilaterala frågor. Enligt utredningens mening är detta förståeligt men likafullt beklagligt. Svensk bilateral biståndspolitik och agerande i multilaterala organ måste ses som en enhet och kunskap och erfarenheter måste kunna vandra i båda riktningar.

Sveriges deltagande i det internationella biståndssamarbetet tar olika form i olika organ och vid olika tillfällen. Grovt indelat kan man särskilja det normativa arbetet, diskussionerna kring landprogram samt behandlingen av enskilda projekt. Den förra typen är särskilt karaktäristisk för det allmänna FN-samarbetet och torde oftast ställa mindre krav på den typ av särskilda kunskaper och åsikter som förvärras i det konkreta projekt- och biståndssamarbetet på ländernivå. Däremot blir kravet på konkret underlag större, när diskussionen kommer in på utvecklingsprogram.

I dessa fall gäller det att bedöma ett av UNDP föreslaget samlat program för ett land, t ex vad avser dess sektorinriktning eller balansen mellan tekniskt personalbistånd respektive materielinsatser. Det kan gälla andra aspekter på landprogrammets utformning i syfte t ex att uppnå en

rimlig fördelning av insatsernas avkastning liksom positiva sysselsättningseffekt. Sådana bedömningar bör för Sveriges del i allmänhet kunna göras avseende länder som ingår i kretsen av svenska programländer.

När det gäller projektbedömning förekommer sådan i huvudsak i utvecklingsbankerna samt i organ som IFAD och UNFPA. Det är därvid önskvärt att när så bedöms erforderligt kunna kommentera projektdokumentens relativt mycket i deras detaljer, vilket då bör baseras inte minst på erfarenheter som vunnits i det svenska biståndssamarbetet.

Det är självfallet inte möjligt att i varje läge göra en lika omfattande eller djupgående analys av varje enskilt program eller projekt. Men som grund för det svenska agerandet såväl när det gäller ställningstagande till projekt som mer allmänna synpunkter är det väsentligt att svenska representanter kan bygga på erfarenheter som vunnits i Sveriges eget biståndssamarbete och inte enbart är hänvisade till det underlag och den dokumentation som respektive organ presenterar. Av naturliga skäl är det framför allt hos SIDA som dessa erfarenheter finns samlade och i bästa fall kodifierade. I den mån så inte är fallet, kan det i vissa lägen vara motiverat att sammanställa det särskilda underlag som kan krävas, under medverkan av SIDA.

Det är givet att insatser av detta slag måste avvägas så att de blir en rimlig andel och ett försvarbart utnyttjande av SIDAS resurser. I allmänhet torde SIDAS erfarenheter och kunnande bäst tillvaratas genom kommentarer till de underlag som respektive organisation förelägger beslutande instanserna, men andra former för insatser kan också aktualiseras inklusive

SIDAS medverkan i internationella möten och överläggningar.

Det gäller att utveckla ett sådant samspel mellan Sveriges företrädare i de multilaterala organen och sakkunniga inom SIDA eller andra myndigheter och organ att resursinsatserna står i rimlig proportion till resultatet. Det bör dock uppmärksammas att sakkunniga och välgrundade kommentarer till enskilda projekt och program skapar ett underlag för att vinna gehör för svenska synpunkter också när det gäller mer övergripande policyfrågor. Sverige får därmed bättre möjligheter att påverka den internationella biståndsdiskussionen i riktning mot sådana insatser, som bedöms mest ändamålsenliga och rimliga med utgångspunkt från de svenska insatserna.

Betydelsen av projekt- och programkommentarer är således inte begränsad enbart till enskildheterna i det aktuella projektet eller programmet.

Förslag

Ytterst är det regeringen och utrikesdepartementet som skall avgöra i vilken omfattning SIDAS resurser bör tas i anspråk för beredning av multilaterala frågor av här berörd karaktär. Regeringen kan således i frågor där man bedömer det vara av särskilt intresse anmoda SIDA att bereda ärendet. Såväl departementet som SIDA skulle tjäna på att dessa uppdrag blir mer formaliserade och avgivna i den ordning som behandlats i det ovanstående.

Biståndssambassaderna

Riktlinjer för en förstärkt integration av biståndskontoren i ambassaderna fastställdes av riksdagen

1973. Sedan dess har genomförandet av integrationen varit föremål för flera granskningar. I en rapport från 1977 redogör UDS inspektör för tillämpningen av 1973 års beslut. Biståndspolitiska utredningen av handlar frågan i sitt betänkande SOU 1978:61. En försöksverksamhet med administrativ integrering inleddes 1976/77 vid ambassaden i Maputo. UDS budget- och organisationssekreteriat redovisar i en promemoria från augusti 1978 sammanfattande erfarenheter av försöksverksamheten samt ger synpunkter på hur integrationen skall kunna drivas vidare. Senast har integrationen behandlats av UD-utredningen, Ds UD 1982:1.

I direktiven för föreliggande utredning heter det att

"en samordning mellan hemmyndigheterna underlättar att den integration av biståndskontorens verksamhet i ambassaderna som beslutades 1973 (prop 1973:1) genomförs på avsett sätt. Utredningen bör framlägga förslag som syftar till att åtgärder som kan komma att föreslås beträffande hemmaförvaltningen motsvaras av lämplig integration och samordning på fältet i enlighet med 1973 års riktlinjer. Utredningen bör härvidlag beakta de överväganden som gjorts av den nyligen avslutade utredningen om utrikesrepresentationen (Ds UD 1982:1)".

1973 års beslut om förstärkt integration

Biståndskontoren var i början av sjuttiotalet direkt underställda SIDA. Verksamheten leddes av en biståndsattaché. Med hänvisning till behovet av att gentemot värdlandet markera den svenska representationens enhetliga karaktär och för att åstadkomma ett rationellt utnyttjande av personal förordade utrikesministern i prop 1972:1 en förstärkt integration av biståndskontoren i beskickningarna. Som en följd härav tillsattes en arbetsgrupp med representanter för UD och SIDA.

I arbetsgruppens förslag konstaterades att

"en förstärkt integration av biståndskontor i beskickning bör innebära att biståndskontoret helt görs till en del av beskickningen. Biståndskontoret kommer därmed att stå under beskickningschefens ledning. Dess inrättande beslutas av Kungl Maj:t på förslag av SIDA.

Denna integrering förutsätter i sin tur att SIDA ges rätt att inom området för sin behörighet direkt instruera beskickningen i stället för att, som i nuläget, instruera biståndskontoret. Denna instruktionsrätt gäller även gentemot beskickning i mottagarland som saknar biståndskontor.

Arbetsfördelning och delegeringsregler föreslås bli fastställda i arbetsordningen för beskickningen.

För beslutsfattande i biståndsärenden inom beskickningen innebär integrationen att beskickningschef (respektive den person till vilken denne delegerar beslutsrätten) beslutar på SIDAS vägnar, efter vederbörlig beredning av ärendet inom biståndskontoret i den mån sådant finns."

Beträffande biståndskontoret och dess ledning föreslogs att detta

"normalt leds av en biståndsattaché, som är underställd beskickningschefen. Arbetsfördelningen inom beskickningen kan något variera från plats till plats, från tid till annan, beroende på personalbesättningen och arbetsuppgifter på beskickningen. Arbetsfördelningen vid den enskilda beskickningen framgår av beskickningens arbetsordning. Till rapporten bifogas anvisning för utformning av en standardarbetsordning för beskickning med integrerat biståndskontor vad avser organisation, arbetsfördelning och beslutsordning. Arbetsordning för den enskilda beskickningen fastställs av chefen för UDS administrativa avdelning efter samråd med SIDA."

För den utsända personalen föreslog arbetsgruppen följande ordning:

"Enligt nuvarande ordning förordnas biståndsattaché av Kungl Maj:t på förslag av SIDA. Övrig personal

rekryteras och anställs av SIDA inom ramen för biståndskontorets budget. Ingen ändring föreslås i dessa avseenden utom den som följer av att beskickningschefen görs ansvarig för budgetförslaget och därmed också personaläskandet. Denna förändring ger garanti för en samlat prövning av beskickningens totala personalbehov. Därigenom och genom enhetlig arbetsledning skapas förutsättning för ett rationellt utnyttjande av tillgänglig personal.

Arbetsgruppen föreslår att UDs och SIDAS utbildningsenheter gemensamt utarbetar förslag till lämplig utbildning och briefing av personal som skall utsändas till beskickning med biståndskontor.

I prop 1973:1 redovisades arbetsgruppens resultat enligt följande

"de nya riktlinjerna för verksamheten innebär bl a att biståndskontoren görs till sektioner av berörda beskickningar. Personalen blir därmed underställd utlandsmyndighetens chef. I frågor inom SIDAS kompetensområde ges SIDA instruktionsrätt gentemot utlandsmyndigheten. De nya riktlinjerna träder i kraft i början av året".

Vid uppföljning av 1973 års beslut har det varit en samstämmig uppfattning att integrationsprocessen visat sig mer problematisk än vad som förutsågs. I en av UDs inspektör upprättad rapport från 1977, "Synpunkter på biståndskontorens integrering i ambassader", framhålles att en central faktor bakom svårigheterna att genomföra integreringen är utrikesdepartementets centraliserade och SIDAS decentraliserade administrativa system. Bland andra orsaker till att integrationsprocessen fördröjts eller förhindrats nämns den bristande samhörighetskänslan mellan SIDA-utsänd och UD-utsänd personal. Vidare påpekas att de utbildningsinsatser som 1973 års beslut förutskickade inte har kommit till stånd.

I biståndspolitiska utredningen (SOU 1978:61) understryks behovet av gemensam utbildning och samordnad

personalplanering. Man betonar att chef vid biståndsambassad bör ha tidigare biståndserfarenhet. Det framhålles att det för utvecklingssamarbetet är angeläget att biståndskontoren behåller sin särställning inom ambassaderna. Med hänvisning till att nya svenska organ med inriktning på u-länderna tillkommit, berörs biståndsambassadernas nya uppgifter. För Swedfunds verksamhet finner biståndspolitiska utredningen att kontoren främst bör

"anlitas för beskickningarnas yttrande över projekt som är aktuella för finansiering, medan kontaktförmedling etc. .. normalt torde vara av den arten att det snarare faller på ambassadens allmänna avdelning".

Dock måste gälla, framhålles det, att arbetsfördelningen måste bestämmas utifrån den aktuella arbetsituationen vid de enskilda ambassaderna.

Biståndspolitiska utredningens förslag om integration av ambassad och biståndskontor behandlades aldrig i prop 1978/79:113 med hänvisning till den nyligen tillsatta utredningen om utrikesrepresentationen.

UD-utredningen (Ds UD 1982:1)

Utredningen om utrikesrepresentationen (UD-utredningen) utgår liksom biståndspolitiska utredningen ifrån dåvarande inspektörens rapport från 1977. UD-utredningen anser sig, efter besök vid fyra biståndsambassader och intervjuer med ett stort antal nuvarande och förutvarande beskickningschefer samt biståndskontorschefer, kunna konstatera att de förhållanden som relateras i rapporten från 1977 alltför är rådande.

UD-utredningen pekar på följande faktorer som bidragande orsaker till att den beslutade integrationen uppvisat en rad problem. För det första konstateras att 1973 års riktlinjer inte är särskilt precist formulerade. Det framgår inte heller helt klart, menar UD-utredningen, vilken var den ideala situation som riktlinjerna förväntades leda till. UD-utredningen konstaterar att de utbildningsinsatser som förordas inte kommit igång i systematiserad form. En annan svårighet är, enligt utredningen, UDs och SIDAS skiljaktiga administrativa system. UD-utredningen förordar här en särskild utredning.

Den största svagheten i 1973 års riktlinjer utgör dock, enligt UD-utredningen, bristen på preciseringar av de två chefsfunktionerna, beskickningschefens och biståndsattachés. Problemet accentueras av att biståndet i många fall representerar en dominerande andel av Sveriges totala intressen i vederbörande land. UD-utredningen framhåller sammanfattningsvis att ett gott samarbete i allmänhet råder ute på biståndsambassaderna. Men det är inte, enligt UD-utredningen, tack vare 1973 års riktlinjer utan trots dessa.

Förbättringar måste enligt UD-utredningens uppfattning sökas inom den bestående ordningens ram. Man anser att det inte är brister i det sakliga och formella innehållet i exempelvis arbetsordning som i första hand givit upphov till problem utan istället att 1973 års riktlinjer om integration vid biståndsambassader endast delvis och knapphändigt kommit till uttryck i gällande instruktioner.

UD-utredningens förslag till förbättringar av det rådande systemet omfattar därför ett antal kompletteringar av gällande riktlinjer. Det föreslås att 1973

års anvisningar för standardarbetsordning blir föremål för översyn. Anvisningar för innehållet i en sådan arbetsordning lämnas. Det framhålls att behovet av en gemensam verksamhetsplan är särskilt stort vid biståndsambassader. Beträffande administration föreslår UD-utredningen, i avvaktan på en separat utredning, att åtgärder vidtas för partiella förenklingar exempelvis att anskaffningsfrågorna läggs hos SIDA med kostnadsdebitering av UD och att vissa administrativa kostnader fördelas centralt mellan UD och SIDA. Utredningen förordar att utbildningsbehovet beaktas av UD och SIDA vid personalplaneringen.

Ansvarsfördelningen mellan beskickningschef och biståndskontorschef behandlas utförligt av UD-utredningen. Man har bl a ingående prövat möjligheterna att uppställa mer detaljerade riktlinjer för verksamheten vid biståndsambassaderna men funnit det omöjligt. Vad avser beskickningschefens ansvar finner man det tillfredsställande fastslaget i de allmänna föreskrifter som gäller för utrikesförvaltningen (AFUR/IFUR). Med hänsyn till den allmänna osäkerhet som visat sig råda föreslår man dock att det i arbetsordningen tas in ett särskilt stadgande som framhäver biståndsattachéns och biståndskontorets särskilda ansvar på biståndsområdet.

Man föreslår också att föreskrifter om beskickningschefens respektive biståndskontorschefens ansvar område sammanförs i en och samma rättskälla. Denna bör ha en högre förvaltningsrättslig status än arbetsordning och den bör komma till uttryck i instruktionen för utrikesrepresentationen, IFUR.

I detta sammanhang pekar också UD-utredningen på möjligheten att samla chefsansvaret på en hand. Denna ordning genomfördes vid upptättandet av ambassad-

kansliet i Guinea-Bissau. Nyligen har den genomförts vid beskickningarna i Sri Lanka och Botswana. I de senare fallen har syftet huvudsakligen varit besparingskål. Men UD-utredningen menar att en sådan åtgärd är väl motiverad och bör övervägas i ytterligare ett antal fall.

I SIDAS remissvar på UD-utredningen diskuteras alternativa lösningar.

"De erfarenheter av den förstärkta integrationen som vunnits under ett decennium visar att det gällande systemet i praktiken leder till oklarheter och problem beträffande beslutsfrågor, arbetsfördelning, personalfrågor, anställningsvillkor, administration, kompetensfrågor och samarbetsfrågor. Ett principiellt problem är de svårigheter som SIDA inom nuvarande system möter att fylla de krav som ställs på SIDA som ett självständigt arbetsverk med eget verksamhetsansvar. Det är inte givet att lösningen på de rådande problemen skall sökas inom det bestående ram eller genom ytterligare förstärkt integration av biståndskontoren i beskickningarna".

Med hänvisning till biståndsorganisationsutredningen förutsätter man, heter det vidare i SIDAS remissvar, att "tänkbara alternativ till det nuvarande systemet kommer att provas".

Enkät till biståndsanslagarna

Biståndsorganisationsutredningen har bätt de ambassader som redan har ett "enchefssystem" inkomma med synpunkter på hittillsvarande erfarenheter.

Vid biståndskontoret i Bissau har rekrytering av personal skett från SIDA. Biståndsattachén har varit förordnad som chargé-d'affaires a.i. I sitt yttrande påpekar man att de arbetsuppgifter som normalt handläggs av den allmänna avdelningen är långtifrån försumbara. Man har därför föreslagit att UD och SIDA

skall överväga att placera en UD-person vid ambassaden för handläggning av främst konsulära, kommersiella och informationsärenden samt viss allmänrapportering. Utbildning och tidigare erfarenhet av biståndsarbetet pekar ambassaden på som viktiga krav vid rekrytering, som bör ske av UD i samråd med SIDA. Ambassaden anser det värdefullt att ambassad och biståndskontor är helt integrerade i ett land som Bissau.

Vid ambassaden i Colombo tog man av besparingskålbort ambassadrådstjänsten 1982. Biståndskontorschefen förordnades som chargé-d'affaires a.i. och fick chefsansvar för såväl biståndskontor som ambassadens allmänna avdelning. Vid ambassaden finns av UD utsända; förste ambassadsekreterare och assistent, samt av SIDA utsända; ekonom och administratör. I sitt yttrande till utredningen anför ambassaden att det nog är riktigt att ifrågasätta om organisationsmodellen med två chefsfunktioner i alla lägen motsvarar aktuella svenska behov i verksamhetslandet. Men framhåller man

"den dubbla verksamheten ställer dock mycket höga krav på chefstjänstemannen, varför personval är viktigt och adekvat utbildning och gedigen erfarenhet är viktiga element för att en chefsperson skall ges förutsättningar att klara en dubbel chefsfunktion".

Man anser sammanfattningsvis att, trots en rad uppräknade problem inte minst på det administrativa planet, bör man gå vidare på en väg mot ökad integration mellan ambassadens allmänna avdelning och biståndskontor. I annat fall, menar man, finns det inga goda organisatoriska förutsättningar för att den "dubbla chefsfunktionen" skall fungera. Betydelsen av en större samordning mellan UD och SIDA hemma liksom en översyn av administrativa rutiner framhålls.

Sammanläggningen av chefstjänsterna i Gaborone skedde i början av 1982. Erfarenheterna är, enligt ambassaden, goda. Men ambassaden anser det ändå befogat att avvakta innan några beslut tas om fler chefsbeskickningar. Man anser att det är viktigt att klargöra syftet med sammanslagningen och förutsättningarna i det aktuella landet. Problemet i Gaborone har varit den faktiska personalminskning som sammanslagningen ledde till. Man anser sig dock ha gjort vissa koordinationsvinster på det administrativa planet. Sammanfattningsvis menar man att kombinationen av chefstjänsterna sannolikt är betydligt lättare att genomföra när myndigheten upprättas och i länder där biståndet är relativt okomplicerat, typ Nicaragua, än i länder med gamla och mångfacetterade biståndsprogram. I det senare fallet bör man noga analysera arbetssituationen innan sammanslagning sker. Det är ambassadens uppfattning att chefskapet kräver en tämligen bred intresseinriktning och erfarenhet av de heterogena arbetsområden som kan förekomma på en chefsambasad.

Förslag

Biståndsansbassadernas roll i organisationen är en viktig faktor både då man diskuterar den biståndspolitiska samordningen och biståndets genomförande.

Vid en bedömning av den nuvarande situationen och förutsättningarna för ett förbättrat system har utredningen sökt identifiera orsakerna till de problem som redovisats i olika sammanhang. UD-utredningen pekar på två faktorer av avgörande betydelse. Man framhåller dels skillnaden i UDs och SIDAS intresseinriktningar, dels skillnaden i administrativa system.

Förutsättningsvis kommer huvudsakligen den operativa samordningen av verksamheten att diskuteras. Beträffande den administrativa samordningen ansluter sig biståndsorganisationsutredningen till de förslag som UD-utredningen för fram och vilka förutsättes kunna genomföras inom ramen för nuvarande ordning. Liksom tidigare bl a UDs inspektör anser utredningen att en administrativ samordning ute på ambassaderna förutsätter en omorganisation av UDs administrativa system. En sådan förändring kan dock inte enbart motiveras utifrån biståndsansbassadernas specifika behov utan måste ses i ett sammanhang där hela utrikesförvaltningens behov väges in. En administrativ samordning, ehuru givetvis önskvärd av flera skäl, är dock enligt utredningens mening inte en avgörande förutsättning för den viktigare operativa samordningen.

Utredningen har i tidigare avsnitt diskuterat samordningen på den politiska nivån. I detta sammanhang konstateras att det är en uppgift för regeringskansliet. SIDA förutsättes som hittills utgöra det centrala organet för svensk bilateral biståndsverksamhet. Detta har sin grund i att SIDA har ansvaret för den helt dominerande delen av det svenska gåvobiståndet till programländerna.

Utredningen har studerat olika alternativ för biståndets fältorganisation i programländerna och därvid funnit att det såväl ur svensk synpunkt som ur mottagarlandets är värdefullt med den form av samordning som sker inom ramen för de integrerade beskickningarna.

Det enda tänkbara huvudalternativet vore att biståndskontoren skulle lösas från beskickningen, dvs ett upphävande av 1973 års beslut. En sådan ändring skulle, ehuru kanske administrativt enklare,

försvåra operativ samordning och skapa uppenbara problem i förhållandet till mottagarlandet. Utredningen vill därför avstyra en sådan förändring.

Det är dock helt uppenbart att relationerna mellan UD och SIDA ute vid biståndsambassaderna kompliceras av den traditionella uppdelningen av ansvar mellan departement och verk på hemmaplan. UD har såväl en verksamhetsfunktion som en departementsfunktion. I förhållande till ambassaderna uppträder UD i båda dessa funktioner. I förhållande till SIDA fungerar UD som departement.

I SIDAS organisation ingår biståndskontoren som en integrerad del och biståndskontorschefen har samma ställning som en byråchef och är, formellt, medlem av SIDAS nuvarande direktion. Biståndskontoren är således en del av biståndsmyndigheten och har genom den nu gällande delegeringen av beslut om landransmedel en central roll i den operativa verksamheten. Dessa förhållanden skapar givetvis oklarhet, vilket bl a kommer till uttryck i den i praktiken etablerade dubbla chefsfunktionen. Därtill uppstår ibland tveksamhet om hanteringen av andra biståndsfrågor än de som SIDA svarar för. Såväl BRTS som SAREC har inom sina behörighetsområden rätt att instruera beskickningarna (AFUR 28 §).

Utredningen instämmer i UD-utredningens slutsats att vad som behövs är en tillämpning och en precisering av de riktlinjer som riksdagen ställt sig bakom. Enligt utredningens mening bör följande gälla:

- Beskickningen har en chef, beskickningschefen, som är den främsta representanten i anställningslandet för svenska staten och svensk statlig representation,

- Biståndsärenden delegeras naturligen av beskickningschefen till chefen för biståndskontoret. I den mån delegering inte sker skall åtgärder från beskickningschefens sida rörande biståndet grundas på samråd med biståndskontorschefen. Om det föreligger delade meningar och beskickningschefen likväl själv beslutar i biståndsärenden skall orsaken till detta särskilt rapporteras till UD och SIDA,
- Chefen för biståndskontoret svarar inför SIDAS verksamhet för allt av SIDA handlagt biståndsarbete i anställningslandet. Beskickningschefen kan således inte beordra en utbetalning som SIDAS verksamhet motsätter sig,
- Biståndskontorschefen och beskickningschefen skall hålla varandra informerade om alla förhållanden av betydelse för biståndet.

Dessa preciseringsbör i dess tillämpliga delar införas i instruktionen för utrikesförvaltningen respektive den standardarbetsordning som fastställs av UD.

Enligt utredningens mening är det angeläget att beskickningschefstjänsterna görs tillgängliga för personal såväl från UD som från SIDA och andra biståndsorgan. I många mottagarländer är biståndet Sveriges utan jämförelse viktigaste aktivitet och kontaktyta med landet ifråga. Beskickningens verksamhet utanför biståndssamarbetet är ringa. Det är då nödvändigt att chefen för beskickningen har en gedigen kunskap om biståndspolitik och biståndsarbete. En ökad rekrytering av beskickningschefer från SIDA och andra bilaterala biståndsorgan skulle också verka befämjande för personalutvecklingen inom verken. En rekrytering

av detta slag kan ske inom ramen för den nedan angivna utbytestjänstgöringen. Systemet måste utformas så att om en person utanför UD blir chef vid en u-landsbeskickning så skall vederbörande återgå till sin tjänst vid SIDA (eller annan biståndsmyndighet) och inte omfattas av den normala UD-karriären.

Det är naturligt, i alla händelser på de biståndsbeskickningar där biståndet utgör en mycket stor del av Sveriges förbindelser med landet ifråga, att chefen för biståndskontoret är andremen på beskickningen och således tjänstgör i ambassadörens ställe då denne är frånvarande.

Såsom framhålles både i UD-inspektörens rapport, i UD-utredningen och i refererade yttranden från några ambassader anses personalplanering och utbildning spela en viktig roll om man vill skapa förutsättningar för goda arbetsrelationer vid biståndssambasader. Behov av att förbättra båda dessa funktioner har påtalats av samtliga instanser som granskat förhållandena vid biståndssambasader. Det är utredningens bestämda uppfattning att resurser nu måste avsättas för sådana åtgärder. En annan viktig förutsättning är att personalen även i övrigt arbetar under likartade villkor.

Utredningen föreslår att en arbetsgrupp mellan SIDA och UD tillsättes för utbildnings- och personalfrågor. I mandatet för den bör ingå samråd mellan UD och SIDA om personaltillsättningar vid biståndssambasader. Därvid bör det vid varje aktuell rekrytering göras en samlad bedömning av de totala resurserna vid myndigheten. Behovet av förberedande utbildning måste i det sammanhanget ges stor vikt. Utredningens förslag i dessa avseenden innebär egentligen att 1973 års riktlinjer omsätts i praktiken.

Den utbildning som finns ges UD-anställda i biståndsfrågor består av avsnitt i de grundläggande kurserna för handläggare. Före utresa ges möjlighet att delta i de av SIDA anordnade kurserna för personal vid biståndskontoren. Det är dock mindre vanligt att UD-anställda deltar i dessa. En bidragande orsak kan vara att kurserna anordnas endast två gånger per år och att de tider då de äger rum inte sammanfaller med den tid som står till buds för förberedelse. Förutom dessa formaliserade utbildningstillfällen ingår som regel sammanträffanden med företrädare för SIDA och övriga biståndsmyndigheter i de individuella förberedelseprogram som ordnas och genomförs före utresa. Dessa program är av växlande kvalitet och omfattning.

För ambassadörer ordnas årligen ett chefsmöte i januari månad varvid viss tid har avsatts för orientering om biståndspolitiska frågor.

SIDA-personalens förberedelser före utresa utgörs av den ovan nämnda biståndskontorskursen. Den omfattar två veckor. Kursen är fokuserad på biståndskontorets roll i utvecklingssamarbetet och syftar till att närmare klargöra biståndskontorets intressenter, funktioner, arbetssätt och arbetsfördelning. Härutöver deltar de utresande i en kurs kallad BK-dagar. Den omfattar tre dagar och inrymmer information om olika administrativa frågor av betydelse för tjänstgöring vid biståndskontor. Biståndskontorscheferna deltar dessutom årligen i en biståndskontorschefskonferens. Den hålls vanligen i Stockholm i januari månad. Delar av konferensen har vid några tillfällen varit gemensam för biståndskontorschefer och ambassadörer vid biståndssambassader.

Biståndsorganisationsutredningen anser, liksom UD-utredningen, att det finns ett starkt behov av ut-

bildning av UD-personalen inför tjänst vid biståndsambassad. Som UD-utredningen också framhåller finns goda resurser härför hos såväl UD som SIDA. Vad som krävs är att ett direkt samarbete kommer till stånd mellan UDs bemanningssektion för handläggande personal, dess utbildningssektion samt SIDAS personalplanerings- och utbildningssektioner. Detta samarbete bör omfatta såväl formaliserade utbildningsinsatser som individuella förberedelseprogram innehållande bl a kontaktbesök.

Biståndsorganisationsutredningen föreslår således att

- inför tjänstgöring vid biståndsambassad kurser anordnas för UDs personal omfattande de verksamhetsområden som personalen vid en biståndsambassad kommer i kontakt med,
- kurserna om möjligt görs gemensamma för UDs och SIDAS personal,
- deltagandet i kurserna görs obligatoriskt för alla.
- SIDAS personal på biståndskontoren ges viss utbildning om UD och utrikesförvaltningens allmänna arbetsuppgifter. Cheferna för biståndskontoren bör ges utbildning för att kunna fungera som ambassadörens ställföreträdare.

De ovan föreslagna åtgärderna kan medföra att någon eller några av de kurser som nu anordnas för utredning kan behöva revideras och anpassas.

Utbildning och utbytestjänstgöring

Ovan har utredningen diskuterat behovet av samordning

mellan UD och SIDA vid bemanning av och utbildning för biståndsambassaderna. Ett motsvarande samråd bör också, enligt utredningens mening, ske beträffande utbildning och utbytestjänstgöring vid hemmaorganisationen.

Förslag

För att tillgodose UDs, SIDAS och andra biståndsmyndigheters behov av kunskaper i u-landsfrågor och inom andra specialområden ex multilaterala organ, finansiella institutioner, är det önskvärt att kurspaket utarbetas för utbildning av tjänstemän inom UD och den övriga u-landsförvaltningen. En bieffekt av sådana gemensamma kurser skulle vara att man lär känna varandra och får gemensamma referensramar.

Inför tjänstgöring vid biståndsambassad bör utbildning göras obligatorisk såsom föreslås i föregående avsnitt. UD-tjänstemän bör således förvärva grundläggande insikter i biståndspolitiska frågor och biståndstjänstemännen ges introduktion i utrikesförvaltningens arbetsuppgifter.

Behovet av utbildning bör uppmärksammas för den personal som arbetar vid de beskickningar som kommer att hantera u-krediter.

I UD-utredningens delbetänkande III (Ds UD 1981:2) diskuteras UDs behov av att kunna placera handläggare vid andra statliga departement och myndigheter samt inom näringslivet för kortare tidsbestämda perioder. Motsvarande inflöde från dessa organisationer till UD behandlas likaså. I stort sätt förordar utredningen en positiv hållning till sådana möjligheter.

Biståndsorganisationsutredningen föreslår att ett system för utbytestjänstgöring inrättas mellan i första hand UD (u-avd) och SIDA, men givetvis också mellan de övriga biståndsorganen, SIDA och UD. Samtliga berörda organ har uttalat ett intresse för någon form av medverkan. Man har dock understrukit vikten av att sådan tjänstgöring ordnas så att den inte inverkar negativt på verksamheten.

Syftet skulle vara att öka respektive handläggares u-landskunskaper och kännedom om arbetsförhållandena på respektive arbetsplats. Systemet skulle omfatta tjänster både hemma och ute vid biståndsbassaderna. Företsättningar för sådan tjänstgöring vid biståndskontoren finns i avtal om anställningsvillkor för vissa utlandsstationerade tjänstemän med arvodes-tjänst (U-ARV). Motsvarande avtal på central nivå skulle också kunna erätta eller komplettera reglerna i Lagen om anställningsskydd (LAS) avseende tidsbe-gränsad anställning.

Viss form av icke "institutionaliserad" växel- och sidotjänstgöring förekommer redan i dag. Flera personer vikarierar - har vikarierat - hos de berörda organisationerna. Många personer vid de mindre myndigheterna har tidigare haft anställning vid SIDA eller UD. Detta kan påverka intresset att "gå tillbaka" till dessa organisationer.

Utredningen menar att det väsentliga inslaget i ett nytt system för utbytestjänstgöring bör vara betoningen av tjänstgöringens tidsbegränsade karaktär. Därmed uppnås den eftersträfvade effekten av en spridning av kunskaper och erfarenheter inom biståndsförvaltningen. Det torde också enligt utredningens mening underlätta planeringen. Vidare torde intresset

för denna typ av tjänstgöring öka hos såväl arbetsgi-vare som arbetstagare.

Systemet för utbytestjänstgöring bör, enligt utredningens mening, vara så lättadministrerat som möjligt. En modell för ett sådant system finns i Förordning om utbytestjänstgöring i andra nordiska länder (SFS 1981:1270). De viktigaste punkterna i förordningen avser dels utbytestjänstgöringens tidsbegränsade karaktär, dels formerna för bestämmande av för-måner. Således förutsättes att den anställde under den tid som utbytestjänstgöringen äger rum har rätt till samma avlönings- och andra förmåner som under sin vanliga tjänstgöring. Vidare att lön utbetalas av den "avlämnande" myndigheten. Utbytestjänstgöring betraktas som tjänstgöring i den egna tjänsten och den anställde behöver inte söka tjänstebefrielse el-ler tjänstledighet.

Ett antagningsförfarande skulle kunna byggas på ett system med intresseanmälan, styrt av respektive myndighet, eller ett system där biståndsorganen enligt rullande schema har "vikta" tjänster.

Utredningen föreslår att regeringen uppdrar åt statens arbetsmarknadsnämnd att utarbeta föreskrifter för utbytestjänstgöring i enlighet med ovan angivna förslag.

2.5. De mindre biståndsmyndigheterna: avgränsning och samordning

Tillkomst

De statliga organen för u-landssamarbete vid sidan om SIDA har inrättats en efter en för att svara för ny-tillkommande områden inom biståndet.

SAREC tillkom som en Beredning för u-landsforskning som var rådgivande till regeringen och SIDA i forskningsfrågor. Dess tillkomst baserades på en utredning om forskningens stora betydelse i utvecklingsarbetet och den relativt låga prioritet som dittills ägnats behovet av ny kunskap. Utredningen stöddes av det svenska forskarsamhället men SARECs tillkomst föregicks av en livlig diskussion. SIDA hävdade att forskningsbiståndet borde handläggas inom SIDA. Så blev emellertid inte beslutet, bl a beroende på att SIDA ansågs för stort och att forskningsfrågorna på ett naturligt sätt kunde och borde hanteras i en särskild organisation. SAREC skulle inte heller på samma sätt som SIDA koncentrera sitt arbete till ett relativt litet antal programländer.

Importkontoret för u-landsprodukter, IMPOD, inrättades 1975 och Utbildningsberedningen, sedermera Beredningen för internationellt tekniskt samarbete, BITS, påbörjade försöksverksamhet 1975.

IMPOD tillkom som ett svar på de krav som framställdes från u-länderna inom ramen för debatten om en ny ekonomisk världsrådning: IMPOD skulle främja u-ländernas export till Sverige och därmed öka utbytet mellan i- och u-länderna också på det kommersiella området. IMPOD sorterar under UDs handelsavdelning.

Utbildningsberedningens ursprungliga syften var att kunna göra vissa blygsamma biståndsinsatser i icke-programländer. Också här betonades det ömsesidiga intresset i u-landspolitiken, dvs u-ländernas intresse av handel och teknologioverföringar och Sveriges intresse av handel med u-länder i båda riktningar. Beredningen var fram till 1979 underställd utbildningsdepartementet men överfördes då till UD.

Fonden för industriellt samarbete med u-länder, Swedfund, inrättades 1978 och dess syfte var att möta den växande efterfrågan från vissa u-länder på konkret, industriellt samarbete med stora inslag av överföring av teknologi och företagskunskande från svenska företag. Swedfund skulle således medverka till industrietablering i u-länder i samarbete med svenska företag. Fonden är en självständig stiftelse med ett grundkapital på 100 mkr. Fondens driftkostnader täcks av intäkter från grundkapitalet. Stiftelsen är underställd UD.

Gemensamt för de nya organen IMPOD, BITS och Swedfund var en starkare betoning av det handelsfrämjande inslaget i förhållande till det SIDA-administrerade biståndet. Gemensamt var också att dessa nya biståndsorgan skulle vända sig till en bredare krets av u-länder än programländerna och därmed också u-länder, med starkare ekonomisk bas. Man tänkte sig också att de nya organen, särskilt BITS, skulle träda in med biståndsinsatser då vissa länder fasades ut från programlandkretsen (t ex Kuba, Tunisien och Pakistan).

SIDA och de nya organen har många likartade verksamheter, t ex förstudier genom konsulter, utbildning, utvecklande av industriella projekt i u-länderna m m. Men man valde likväl metoden att inrätta särskilda organ hellre än att utvidga SIDAS organisation. Delvis hade detta att göra med SIDAS koncentration på programländerna, men delvis berodde det också på att SIDA med viss rätt uppfattades som avvisande till det mer kommersiellt inriktade bistånd som man förutsatte skulle lämnas av de nya institutionerna. Det uppstod därmed en viss psykologisk och politisk tudelning inom biståndsorganisationen där de nya organen, BITS, Swedfund och IMPOD, skulle syssla med ett bistånd som också tog hänsyn till det svenska handelsintresset

medan SIDA skulle stå för det rena gävobiståndet oberoende av sådana överväganden.

Det fanns således en politisk logik som drev fram denna organisation av biståndet. Det skedde inte utan politiska kontroverser som bl a handlade om i vilken utsträckning biståndet skulle påverkas av svenska intressen. Denna motsättning har emellertid försvagats och regering och riksdag har vid ett flertal tillfällen betonat att biståndspolitikerna måste ses som en del av u-landspolitikerna och därmed Sveriges samlade ekonomiska och politiska relationer med u-länderna. Också vad gäller gävobiståndet vill man, enligt dessa uttalanden, öka inslaget av svenska varor och tjänster utan att därför göra avsteg från biståndets grundprinciper eller försämra biståndets kvalitet.

Enligt utredningsdirektiven skall ändamålsenligheten av den nuvarande organisationsstrukturen studeras, och därvid framför allt om sammanslagningar skulle kunna leda till en mera effektiv biståndsadministration.

Utredningen har framfört synpunkter på dessa frågor i samband med remissyttrande över u-kreditutredningen (bilaga 6). Någon djupgående studie av de mindre biståndsmyndigheternas arbetsformer och organisation har inte varit möjlig att genomföra på den tid som stått till förfogande. De mindre biståndsorganen har fungerat under förhållandevis kort tid och vissa verksamheter - t ex de förmånliga krediterna - är nya. Det är därför för tidigt att göra säkra bedömningar av verksamhetens effektivitet i förhållande till de uppsatta målen. En samlad utvärdering bör ske om några år. Utredningen begränsar sig i det följande således till frågan om avgränsning och samordning

mellan de olika biståndsmyndigheterna.

En översikt av SAREC, IMPOD, BITS och Svedfund

Organ	Tillkomstår	Anst	Budget 82/83	Verksamhet
IMPOD	1975	11	5,5 mkr	Tekniskt samarbete i form av Marknadsinfo/utb Landsamarbete
BITS	1975 (1979)	9	75 mkr	Tekniskt samarbete Internation kurser U-krediter
Svedfund	1978	14	144 mkr balansomslutning	1. Aktiekapital 2. Lån/garantier - som stimulerar till industriell utveckling i u-länder genom särskilda projektbolag. Feasibility studies.
SAREC	1974	23	150	1. Forskningsamarbete med u-länder 2. Svensk u-landsforskning

SAREC

SAREC har klart avgränsbara uppgifter. Forskningsinsatsen kan förhållandevis lätt definieras. Forskningen är till sin karaktär långsiktig. Den kräver såväl egen infrastruktur som forskarmiljö, vilka är synnerligen svagt utvecklade i flertalet u-länder. Att utveckla och förstärka forskarmiljön är en av SARECs viktigaste uppgifter. SAREC har sedan inrättandet haft ett nära samarbete med SIDA. SARECs chef deltar i SIDAS direktionensmöten och genom att kontoren är belägna i samma hus förekommer åtskilliga underhandskontakter. Dessutom ger SIDA betydande ekonomisk och personaladministrativ service åt SAREC.

SARECS kontakter med de andra biståndsorganen är obetydliga men någon intensifiering synes inte erforderlig vare sig från SARECS eller övrigas sida.

IMPOD

Verksamheten består dels av marknadsinformation till u-länder i form av periodiska skrifter, utbildning och hantering av marknadserbjudanden från u-länder, dels av direkt landsamarbete.

Verksamheten omfattar fyra delar. De tre första - marknadsrådgivning, informationservice och utbildning - är sammanförda till ett program som står öppet för alla u-länder. Ca 45 procent av IMPODs budget hänförs sig till detta område. Resten utnyttjas för landsamarbete som omfattar en begränsad krets u-länder.

Landsamarbetet syftar till att främja importen från en bred krets u-länder. Urvalet länder sammanfaller i huvudsak med BITS' och Swedfunds samarbetsländer.

Verksamheten kan inrymma t ex marknadsundersökningar, medverkan i inköps- och försäljningsdelegationer, särskilda seminarier och kampanjer.

I sin handelsfrämjande verksamhet har IMPOD kontakt med bl a BITS, Swedfund och SIDA. IMPOD har vidare ett löpande samarbete med ITC (International Trade Centre) i Genève. ITC bedriver marknadsstudier, utbildning och exportrådgivning i sina medlemsländer.

SIDAS bistånd på det handelsfrämjande området har en annan inriktning än IMPODs. Gränsdragningen mellan de två verken erbjuder därför inte några större svårigheter: IMPOD stödjer u-länderna i deras kommersiella ansträngningar att penetrera den svenska marknaden

och finna avsättning för sina exportprodukter där, medan SIDAS strävan är att höja det allmänna exporttekniska kunnandet samt öka mottagarlandets förutsättningar att tillverka och avsätta produkter på den internationella marknaden i allmänhet. En väsentlig del av SIDAS handelsfrämjande bistånd avser därtill förbättringar i u-ländernas importverksamhet, upphandlingsförfaranden o d.

Ett för IMPOD viktigt samarbete bedrivs med icke-biståndsmyndigheter, främst Sukab, Sveriges Grossistförbund och handelskamrarna.

En del av IMPODs uppgifter inom marknadsinformationen är inte unika för organisationen. Marknadsinformation ges eller kan ges på många andra vägar, t ex genom ambassaderna, Sveriges Grossistförbund, Sukab, handelskamrarna m fl. Det bör emellertid noteras att många stora importörer, framförallt inom livsmedelssektorn, inte är med i grossistförbundet varför den marknadsinformation förbundet kan ge inte blir heltäckande.

IMPODs värde för u-landsexporten är begränsat men därför inte försumbart. Verksamheten bidrar i viss utsträckning till att överföra kunskande till u-landsexportörerna. IMPOD torde emellertid också ha ett värde från handelspolitiska utgångspunkter. Inom ramen för åtgärder som syftar till att stärka exportansträngningarna kan svenskt importfrämjande spela en viss roll. IMPODs existens har visat sig vara värdefull i olika blandkommissionsförhandlingar.

Enligt biståndsorganisationsutredningens mening skulle man inte göra några större effektivitetsvinster genom att slå samman IMPOD med något av de övriga biståndsorganen. En eventuell framtida omorganisation

av IMPOD måste ses i sitt sammanhang med behovet av insatser på motköpssidan och på det handelspolitiska området i övrigt.

BITS

Beredningens verksamhet är numera starkt varierad. Från i början enbart ha till uppgift att överföra teknologiskt kunnande till u-länder utanför SIDA:s krets av mottagarländer, mest i form av utbildning, ingår nu också handläggning av förmånliga u-krediter. I det direkta landsamarbetet har såväl kretsen av samarbetsländer som samarbetsformerna utvidgats. Nu ingår också tillhandahållande av konsulter, institutionsamarbete, finansiellt stöd och försöksutrustning samt personal- och kulturutbyte.

Programmet "Tekniskt samarbete" består av:

- a) överföring av teknologiskt kunnande genom konsultstudier
- b) utbildning inom tekniskt samarbete
- c) konsultinsatser i utvecklingsprojekt
- d) institutionellt samarbete
- e) finansiellt stöd
- f) försöksutrustning
- g) person- och kulturutbyte

Liknande tjänster och insatser görs också av SIDA men väsentligen i andra länder. BITS' insatser är i jämförelse med SIDA:s ganska små.

Från början samarbetade beredningen med ett fåtal länder med vilka man upprättade samarbetsavtal. Efter hand har kretsen vidgats till de länder som efter regeringens beslut skulle omfattas av ett så kallat bredare samarbete där regeringen haft intresse av att manifiester ett samarbete i mer konkret mening. Länderkretsen omfattar idag ett drygt 20-tal stater. BITS har ingen egen "landbyrå" utan replierar i landanalysen på UDs bedömningar och direktiv.

En stor del av resurserna har ägnats konsultstudier, hittills ca 27 mkr. Dessa studier tar normalt ett år att genomföra och kostar mellan 500 tkr och 5 mkr. Det går ofta två år mellan konsultstudie och beslut om genomförande av projektet. En av orsakerna bakom denna tidsutdräkt uppges vara svårigheterna att ordna finansiering av de ofta mycket stora projekten. Beslut om genomförande har hittills träffats i ungefär hälften av fallen. BITS anser sig inte ha ett långsiktigt åtagande att stödja ett visst projekt på grund av ett beslut om konsultutredning eller dylikt.

Även inom utbildnings- och seminarieverksamheten utnyttjar BITS svenska institutioner eller företag för genomförandet. BITS' roll inskränker sig i huvudsak till granskning, inbjudan och bidragsgivning. BITS finansierar stipendier och besöksverksamhet som handläggs av Svenska Institutet (SI). Det samverkanssystem som byggts upp mellan SIDA, BITS och SI fungerar enligt utredningens mening tillfredsställande.

I vissa fall har de projekt som stötts av BITS medverkat till avsevärd export från Sverige. BITS söker koncentrera sitt stöd till områden där mottagarlandet ifråga vet att Sverige har betydande industriell kompetens. Dit hör t ex vattenområdet, kraft, tele, skog och mejerier.

BITS' verksamhet omfattar således granskning och bidragsgivning till vitt varierande insatser. Genomförande skall ske i direkt samarbete mellan en part i samarbetslandet och en part, ofta ett företag, i Sverige.

BITS' verksamhet liknar i vissa avseenden den som bedrivs av SIDA inom den tekniska och industriella sektorn. Samarbetet mellan BITS och SIDA är förhållandevis omfattande framför allt vad gäller konsultupphandling. Det finns emellertid också viktiga skillnader i arbetsmetoder. BITS' arbetsformer bestämmer av den mycket begränsade administrativa kapaciteten.

- BITS arbetar med tekniska samarbetsprojekt som a priori skall vara bundna till Sverige som leverantörsländ, både av tjänster och varor. BITS betonar kravet på ömsesidigt intresse av projektet.
- BITS "genomför" i allmänhet inte projekt utan vill begränsa beredningens roll i utvecklingssamarbetet till granskning och bidragsgivning. Mottagarländerna ansvarar för genomförande tillsammans med svensk part.
- BITS har inga finansiella ramar som gräns för sitt stöd till enskilda projekt eller länder utan bedömer varje projekt på dess egna meriter, givetvis inom de ramar den egna budgeten sätter.
- BITS saknar resurser för systematisk utvärdering.

BITS hanterar sedan 1981 också de förmånliga krediterna. Biståndsorganisationsutredningen har i ett remissyttrande över u-kreditutredningen tillstyrkt

att BITS också fortsättningsvis görs huvudsansvarig för kredithanteringen. Utredningen hänvisar vad gäller dessa frågor till detta yttrande (bilaga 6).

Swedfund

Huvuduppgiften är att få igång industriprojekt i länder där en konstellation av landets och Sveriges företagsresurser fås att samverka. Swedfund har verkat i fem år. Under dessa år har stiftelsen analyserat ca 150 ansökningar vilket resulterat i 25 beslut om finansiellt stöd varav 17 har kommit till genomförande. Av dessa 17 projekt är idag 6 i produktion. Swedfund verkar idag i 17 länder.

Swedfunds verksamhet är till sin karaktär av ungefär samma slag som den som bedrivs av SIDAS industribyrå. De problem man möter är i många avseenden gemensamma med de svårigheter som möter SIDAS biståndsinsatser inom industrionrådet. Skillnaden är framför allt att Swedfund själv ingår som delägare i projekten. Swedfunds verksamhet är också mycket mer personalkrävande per projekt. Man lägger stor vikt vid den professionella bedömningen av det föreslagna projektets livskraft tekniskt, marknadsmässigt och finansiellt.

Swedfund verkar i stort sett i samma vida krets länder som BITS. Av de 17 länder som man hittills engagerat sig i är 7 programländer. Nya landval avstås i allmänhet med UD.

Kraven på svensk upphandling är inte lika starka som hos BITS, men projekten resulterar ofta i detta vilket naturligtvis betraktas som en positiv effekt. Upphandlingen påverkas till stor del av de deltagande svenska företagens affärsidé.

Förslag

I 1983 års budgetproposition understryks att ett målmedvetet och effektivt samarbete med u-länderna kräver en samordnad u-landspolitik. Från olika håll har det också betonats att biståndsmyndigheternas politik och verksamhet skall "samordnas". Med detta avses att myndigheterna skall följa en enhetlig policy, att svenska officiella institutioner uppträder mer samlat i förhållande till u-länderna samt att dessa senare lättare kan "hitta rätt" i floran av svenska biståndsmyndigheter.

De ofta framförda önskemålen om ökad samordning är, enligt utredningens mening, väsentligen en fråga om den samordning och politiska ledning som måste utövas av regeringen och regeringskansliet. Organisationen på myndighetsplanet är betydelsefull men avgörande är om de politiska riktlinjerna är klara och samordnade mellan och inom olika departement.

Samordningen av biståndsmyndigheternas arbete måste alltså ombesörjas av regeringen och regeringskansliet. Det är naturligt UD och inom UD u-avdelningen som bör ha ansvaret för denna ledning och samordning. Detta gäller SIDA, BITS och Swedfund som alla bedriver en klart biståndsinriktad verksamhet, med något olika tyngdpunkt. IMPODs verksamhet kan mer naturligen ses som en del av det direkta handelsutbytet med u-länder och hör också därför till UDs handelsavdelning.

Utredningen vill i detta sammanhang framhålla betydelsen av att UD ger de mindre biståndsmyndigheterna stöd vad gäller landkunnande. De tre organen verkar till stor del i samma länder.

Det framgår av ovanstående att biståndsmyndigheterna bedriver en verksamhet som i flera olika avseenden är likartad. Man möter likartade problem, men utnyttjar i stort samma svenska resursbas och man har i flera avseenden samma mål för sin verksamhet. Skillnaderna ligger främst i länderurvalet samt att BITS och i viss mån även Swedfund och IMPOD i större utsträckning än SIDA skall beakta svenska handelsintressen.

Det hade givetvis varit möjligt att från början integredera de "nya" verksamheterna i SIDAS organisation men av skäl som ovan antytts valde man att inrätta särskilda myndigheter. Att nu sammanföra dem till en skulle inte leda till större effektivitet. Självfallet föreligger ett samordnings- och informationsbehov men det skulle inte kunna utföras bättre inom en större organisation. Det finns vissa givna fördelar att utföra specificerade uppgifter med hjälp av små organisationer, med dess möjligheter till intern överblick och koncentration på de givna arbetsuppgifterna. Verksamheten är sektorsvis specialiserad och uppgifterna för respektive organ är förhållandevis klart angivna och urskiljbara från varandra.

Som framhållits i det föregående sker en viss samverkan mellan de mindre biståndsmyndigheterna och SIDA. SIDAS kompetens vad gäller t ex konsultupphandling, inköp och industribistånd utnyttjas således också av de mindre biståndsmyndigheterna. Det torde vara möjligt att ytterligare bygga ut denna samverkan utan att därför behöva genomföra organisatoriska förändringar.

Samverkan mellan biståndsorganen kan dock underlättas genom att de lokalmässigt sammanförs i samma eller angränsande hus. Bäst vore om Swedfund, IMPOD och BITS bereddes plats i det kontorshus där SIDA ligger.

En sådan lokalmässig samordning ger avsevärda fördelar. Man kan gemensamt utnyttja administrativa resurser och intendentur. Samtidigt som organens individuella profil och arbetsformer bibehålles skapas ökade möjligheter till informationsutbyte och informella kontakter. Därmed skapas förutsättningar för gemensamt utnyttjande av vissa tjänster. Genom lokalsamordningen underlättas också mottagarländernas kontakter med de verkställande organen samt verksamheternas samarbete.

Utredningen vill därför föreslå att regeringen ger Byggnadsstyrelsen i uppdrag att utreda om en sådan lokalsamordning är möjlig att genomföra.

Det är vidare lämpligt att SIDA, SAREC, BITS, IMPOD och Swedfund etablerar ett mer formaliserat samarbete på verksamhetsnivå, t ex i form av regelbundna möten. Utredningen vill också erinra om den samordning som kan utövas via styrelserna, i vilka det i flertalet fall ingår representanter för UD respektive SIDA.

kapitel 3

PERSONALRESURSER OCH KUNNANDE FÖR BISTÅNDSSAMARBETE

Såsom framhålles i kapitel 1 är de biståndspolitiska målen mycket ambitiösa och det som uppfattas som ett kapacitetsproblem avspeglar också svårigheten att infria dessa ambitioner. Omvänt kan detta uttryckas så att om man önskar förändra biståndets inriktning så ställs också andra krav på administrativa och kunskapshöjande resurser.

Den nu beslutade frysningsen av biståndsanslaget understryker, enligt utredningens mening, behovet av att se på biståndets kvalitet.

Utredningen har studerat dessa frågor och diskuterar i detta avsnitt personalresurser och kunnande för biståndets genomförande. Utredningen identifierar olika personalkategorier och dessas del i beredning, genomförande och uppföljning av biståndsinsatser. Först diskuteras själva biståndsadministrationens, huvudsakligen SIDAS, kapacitet. Därefter beskrivs och diskuteras utnyttjandet och behovet av andra svenska personalresurser. Slutligen redovisas olika typer av personalresurser.

3.1. SIDAS administrativa kapacitet

Det finns ingen given optimal relation mellan biståndsutbetalningar och personella eller andra administrativa resurser. Det är uppenbart att om Sverige valde att kanalisera merparten av sitt bistånd via de

internationella organisationerna så skulle den s k kapacitetsfrågan överhuvudtaget inte existera. Det innebär ju inte att detta bistånd förmedlas kostnadsfritt. FN-organen räknar regelmässigt av 15 procent för administrativa kostnader. För internationella utvecklingsfonden (IDA), som är den största kanalen för svenskt multilateralt bistånd, är motsvarande siffra ca 6 procent. I en utredning som den biståndspolitiska utredningen lät göra 1978 visas att det tekniskt mycket arbetsintensiva bistånd som förmedlas via UNDP drar ca 37 procent i administrativa kostnader jämfört med ca 19 procent för SIDA-bistånd av motsvarande karaktär.

Dessa siffror illustrerar att biståndets fördelning mellan multilaterala och bilaterala anslag är en faktor som påverkar relationen mellan utbetalningar och administrationskostnader. Det finns andra faktorer som på motsvarande sätt påverkar denna relation exempelvis storleken på biståndsprojekten, kvaliteten på biståndet, andelen personalbistånd, antalet länder som erhåller bistånd, koncentrationen på sektorer, omfattningen av utkontraktering etc. Det är därför av intresse att belysa de kvantitativa förändringar som ägt rum inom biståndsanslaget.

Tabell 1

OLIKA BISTÅNDSFORMERS PROCENTUELLA ANDEL AV BISTÅNDS-
ANSLAGET (Genomsnitt för perioden)

	1965/66- 1970/71	1971/72- 1976/77	1977/78- 1982/83
Multilateralt bistånd	42	36	30
Bilateralt bistånd genom SIDA	51	60	62
SIDA (+Info och Rekr)	5	3	3
Övrigt	2	1	5

Av tabellen framgår att det multilaterala biståndet budgetåren 1965/66-1970/71 svarade för 42 procent av biståndsanslaget medan andelen minskat till 30 procent 1977/78-1982/83. Biståndet genom SIDA har ökat från 51 till 62 procent under perioden. En ökande andel av biståndet har lagts på andra biståndsverksamheter; forskning, utbildning, "bredare samarbete" och, under de senaste två åren, u-krediter.

De totala administrativa kostnadernas andel av biståndsanslaget (huvudsakligen SIDA, SAREC, BITS, NU, Nord. Afr. inst.) uppgick till 3,2 procent 1979/80 och 3,1 procent 1983/84.

I tabell 2 redovisas de internadministrativa kostnaderna för tre av biståndsorganen; BITS, SAREC och SIDA. För BITS måste en reservation göras för hanteringen av u-krediter. Vid beräkning av administrationsandel har anslaget för u-krediter exkluderats. Ett alternativ hade varit att exkludera de tjänster m m som beräknas åtgå för hanteringen av u-krediterna.

Tabell 2 1)

ANSLAG FÖR BISTÅNDSVERKSAMHET OCH INTERNADMINISTRATION
(mkr)

Myndighet	80/81	81/82	82/83	83/84
BITS			(300) 2)	(500) 2)
anslag	45	58,3	72,9	57,6
adm. kostn. %	1,4	1,7	2,1	2,4
	3,1 %	2,9 %	2,8 %	4,1 %
SAREC				
anslag	125	138,7	149,9	160
adm. kostn. %	4	4,4	4,9	5,1
	3,2 %	3,1 %	3,2 %	3,1 %
SIDA				
anslag	3 135	3 610	3 725	3 800
adm. kostn. %	113	139	150	148
	3,6 %	3,8 %	4 %	3,9 %

- 1) Anslag enligt regleringsbrev resp. budgetår
2) Anslag för u-krediter

Som framgår är skillnaderna mellan de olika biståndsorganen, med de reservationer som gjorts ovan, ganska små. Det bör kanske tilläggas att i de administrativa kostnaderna för BITS och SAREC ingår inte den egna administrationen för personal och ekonomi. I BITS' fall sköts den av Kammarkollegiet och i SARECs fall av SIDA. Eftersom det är små myndigheter personalmässigt, kan man dock bortse från detta.

Även om det inte går att redovisa Swedfunds och IMPODs administrativa kostnader på motsvarande sätt, så kan man ändå notera att det bistånd som lämnas är relativt sett mycket personalkrävande. Detta beror bland annat på verksamheternas karaktär för IMPODs del av allmän serviceverksamhet och för Swedfunds av nydanande och förhållandet att av de projektidéer som bearbetas av Swedfund inte alla leder till någon investering.

Biståndsadministrationens kostnader kan jämföras med de administrativa kostnaderna för andra bidragsgivande verksamheter som i någon mån påminner om transfereringar av biståndsmedel.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi har låtit utreda administrationskostnader för transfereringar till hushåll respektive företag. Man har bl a granskat den statliga stödgivningen till näringslivet. Det är också den verksamhet som närmast påminner om biståndet. Man behandlar ansökningar, bedömer dessa samt betalar ut bidrag. Statskontoret finner att de administrativa kostnaderna för den statliga stödgivningen varierar med 0,5 procent - 2,5 procent för särskilda branschstöd, är 1,5 procent för regionalpolitiska stöd och 10 procent för glesbygdstöd.

Man kan också jämföra det svenska biståndets administrativa kostnader med andra biståndsorgan. Internationell statistik har sammanställts av OECDs utvecklingskommitté, DAC. Sedan 1982 räknas de administrativa kostnaderna in i det statliga bilaterala biståndet (ODA) vilket föranlett DAC att se över rapporteringsrutinerna. De uppgifter som finns är ännu så länge av preliminär karaktär men ger ändå en ungefärlig bild av situationen. Tabellen nedan baserar sig på DAC-statistik, men är hämtad ur en rapport från den amerikanska revisionsmyndigheten som granskat sex biståndsgivares organisation och administration, däribland Sveriges.

Tabell 3

JÄMFÖRELSE MELLAN BILATERALA BISTÅNDSUTBETALNINGAR OCH ADMINISTRATIVA KOSTNADER, 1980 OCH 1981 (milj US\$)

Givarland	Bil bist 1980	Adm kostn 1980	Förh bist -adm kostn 1980	Bil bist 1981	Adm kostn 1981	Förh bist -adm kostn 1981
Canada	657	38,9	17:1	746	49,0	15:1
Frankrike	3 460	109,0	32:1	3 545	93,3	36:1
Sverige	715	39,2	18:1	599*	32,1	19:1
Storbrit.	1 326	69,9	19:1	1 329	67,5	20:1
USA	4 366	320,5	14:1	4 317	302,8**	14:1
Västtyskl	2 324	49,2	47:1	2 244	43,3	52:1

* Nedgången är en effekt av växelkursförändringar

** OECD-statistik ej tillgänglig. Siffran omfattar enbart AIDs kostnader under budgetåret 1981.

Källa: OECD Development Cooperation 1982, med angivna undantag, återgivet av US General Accounting Office i rapport 4 maj 1983.

Som framgår av tabellen så är det stora skillnader mellan de sex aktuella biståndsgivarna. Det är en klar skillnad mellan å ena sidan Tyskland och Frankrike och å den andra Canada, USA, Sverige och Storbritannien. De försträmda ländernas program kännetecknas av en liten administration och att projekten handhas antingen av lokala företag/institutioner eller utgörs av stora infrastrukturförprojekt.

I den senare gruppen hamnar Sveriges och Storbritanniens biståndsadministration på ungefär samma kvot. Detta avspeglar bland annat det förhållandet att båda har en decentraliserad organisation med representation på platsen. Den amerikanska biståndsadministrationen är i ännu högre grad decentraliserad medan den kanadensiska biståndsorganisationen å andra sidan är extremt centraliserad och har få administratörer i fält. För en ytterligare jämförelse kan man se på nedanstående uppgifter från de övriga nordiska länderna. Även dessa uppgifter bygger på DAC-statistik.

Tabell 4 1)

DET BILATERALA GÄVBISTÅNDETS ADMINISTRATIVA KOSTNADER (US \$)

	Bilateralt Gävbistånd	varav	
		Adm. kostn.	Adm. andel av Bil. Gävbist.
Danmark (1981)	21.180	1.091	0,05
Finland (1982)	8.655	448	0,05
Norge (1982)	32.632	1.375	0,04
Sverige (1982)	58.640	3.143	0,05

1) OECD/DAC statistical annex 1982/83 och 1983/84

Den bild som man sammanfattningsvis får vid en internationell jämförelse är att den svenska biståndsadministrationens kostnader är av en storlek som ligger

gott under andra biståndsorganisationers. Det är dock svårt att göra några helt rättvisande jämförelser. Biståndets fördelning mellan olika biståndstyper, förvaltningskrav på redovisning och insyn, omfattningen av utkontraktering m m är som tidigare gränshållits några av de faktorer som bestämmer administrationens omfattning. Och dessa faktorer varierar från land till land.

SIDAS kapacitet att bereda, genomföra och följa upp biståndsinnsatser har varit föremål för diskussion under många år. Frågan uppmärksammades av biståndspolitiska utredningen som menade att SIDA valt att klara ett alltmer trängt kapacitetssläge genom att i växande omfattning anlita utomstående företag, institutioner och enskilda. Kapacitetsproblemet har framhävt i SIDAS anslagsäkanden under senare år. Utgångspunkten har, som tidigare, varit oron över att anslagen för biståndsadministrationen vuxit långsammare än anslaget för det bilaterala biståndet. SIDA har ställts inför rationaliseringar och förändringar av biståndsformerna för att tillfredsställande kunna hantera biståndet. I SIDAS anslagsframställning 1984/85 uttrycks således stora farhågor för framtiden:

"Om SIDAS kapacitet inte tillåts öka måste även med ökande användning av konsulter m m på sakanslag verksamhet upphöra med eller drastiskt skära ned arbetet med väsentliga uppgifter inom biståndet".

Den minskning av det bilaterala biståndet genom SIDA som skett i reala termer under åttiotalets första år - från 1 466 mkr 80/81 till 1 288 mkr 83/84 i 1973 års priser - har parats med personalnedskärningar. SIDA har omfattats av de allmänna åtstramningar som gällt för statsförvaltningen. Samtidigt har kraven på uppföljning och projektberedning generellt sett ökat, dels som en följd av den besvärliga ekonomiska situa-

tionen i flera av mottagarländerna, dels som en följd av allmänt ökade redovisningskrav. Belastningen på personalresurserna hemma och ute har ökat.

För det bilaterala biståndet - och därmed för SIDAS verksamhet - är det två förhållanden i synnerhet som påverkar den administrativa belastningen: antalet "svåra" programländer och biståndsformerna. De ökade problemen i biståndsmiljön har tidigare berörts. I det följande skall biståndsformerna diskuteras.

Olika biståndsformer drar olika mycket administrativa resurser. Detta kan exemplifieras genom att ta upp handling av enkla bulkvaror inom importstödet och jämföra det med projektering och uppförande av en yrkesskola. I det förra fallet omfattar biståndsgivarens insats själva överföringen av finansiella resurser och eventuellt ansvar för upphandling. I det senare krävs framtagande av ny kunskap för utformning av alternativa lösningar, projektering av fysisk struktur och verksamhetsinnehåll, programmering av åtgärder och resursöverföringar, administration av genomförande och uppföljning samt bedömning av målfyllelse. Utan att avvika från de biståndspolitiska målen eller allmänna effektivitetskrav ger de två exemplen väsentligt olika utbetalningar per insatt personalresurs.

I nedanstående tabell visas olika biståndsformers andel av det landprogrammerade biståndet. De två kategorier är importstöd och projektstöd. Sektorstöd behandlas som projektstöd. Det är ganska grova mått men ger ändå ett underlag för en jämförelse över tiden och diskussion om alternativa utvecklingstenden- ser för framtiden.

115

LANDPROGRAMMERADE BISTÅNDETS FÖRDELNING PÅ IMPORT- OCH PROJEKSTÖD (procent)

	1976/77	1978/79	1980/81	1981/82	1982/83
Importstöd	39	38	40	44	45
Projektstöd	61	62	60	56	55
	100	100	100	100	100

resurssynpunkt är importstöd och projektstöd inga
petliga begrepp. Detta framgår tydligt om man gör
fördelning av insatser efter deras krav på perso-
nalresurser.

Insatser med en stor andel kunskapsöverföring beräk-
as kräva ca 0,5 personmånader per utbetald mkr, me-
dan insatser som huvudsakligen består av resursöver-
föringar (varor och pengar) beräknas kräva 0,1 per-
sonmånad per utbetald mkr. Man kan också identifiera
en kategori som ligger någonstans mitt emellan och
som drar ca 0,3 mkr personmånader per utbetald mkr.
Importstödsinsatser återfinns i samtliga tre katego-
rier men är helt dominerande i den första kategorin.
Totalt sett spar man därför resurser vid en övergång
till importstöd. Det bör också påpekas, enligt beräk-
ningar som SIDA gjort, att importstödet kräver rela-
tivt sett mer resurser på biståndskontoren än vid
hemmamyndigheten. För varje nedlagd personmånad hemma
krävs 1,3 vid biståndskontoret. För projektstöd går
det en halv biståndskontorsmånad på varje månad hem-
ma. Biståndsformerna påverkar således också arbetsbe-
lastningen olika hemma och ute.

De slutsatser man kan dra av ovanstående statistiska
material är att om statsmakterna, såsom bland annat
uttrycks i 1982/83 års budgetproposition, vill att
SIDA ökar satsningen på landsbygdsutveckling, visar

Ökad lyhördhet och flexibilitet för att utforma biståndsinsatserna efter varje lands behov, ökar personalbiståndet, minskar importstödet och fördjupar medverkan i planering, upphandling och genomförande av importstödet, så ökar också kraven på biståndsadministrationen. Som ett räkneexempel kan man anta att om andelen insatser med ett stort innehåll av kunskapsöverföring ökar från 13 procent (den beräknade andelen 1981/82) till 20 procent av en oförändrad total volym (och minskningen faller helt på rena resursöverförande insatser) så ökar personalbehovet med 66 personmånader.

Tar vi ett annat exempel och antar att importstödet andel minskar med hälften från 44 procent till 22 procent och projektstödet ökar motsvarande från 56 procent till 78 procent så ökar personalbehovet, under i övrigt lika förutsättningar, med 56 personmånader. I båda exemplen baserar sig beräkningarna på 1981/82 års utbetalningar.

I en diskussion om SIDAS kapacitet måste man givetvis också ta hänsyn till andra personalresurser än de som myndigheten direkt förfogar över. Det är dock svårt att exakt mäta det administrativa tillskottet av exempelvis konsulter eftersom en konsult ofta utför både viss del administrativt och viss del operativt arbete. Också om man väljer metoden att i än högre grad utnyttja konsulter krävs en förstärkning av SIDAS ledningsorganisation.

En annan kategori av personal som är av intresse i detta sammanhang är de fältanställda som har arbetsuppgifter som ibland gränsar till de som biståndskontoren utför. Det gäller i första hand tjänster vid centrala ministerier där en arbetsuppgift just kan vara att administrera det svensksfinansierade bistån-

det. Antalet är inte särskilt stort, men det framgår av SIDAS anslagframställning 1984/85 att man i ökande grad kommer att utnyttja dessa tjänster för att avlasta biståndskontoren. Av anslagsframställningen framgår också att i några speciella fall har tjänster som finansieras inom landramen placerats vid biståndskontor.

Såsom framgår av den kvantitativa genomgången av kapacitetsfrågan så är det många faktorer som påverkar bedömningen av problemets omfattning. I en konsult-rapport om SIDA som utredningen låtit göra påpekas också svårigheterna att kvantitativt fastställa kapacitetsproblemet. Konsulten konstaterar att

"Existerande data ger uppenbarligen ett bräckligt underlag för att få ett ordentligt grepp om SIDAS kapacitetsproblem. För detta krävs en annan organisation inom SIDA samt ett väl utvecklat system för projekt/äldredivisning. Ett sådant skulle också kunna ge ett bättre grepp om konsultinsatsernas utveckling och användning.

I konsultrapporten redovisas olika metoder som SIDA använt sig av för att bemästra arbetssituationen. De omfattar:

- koncentration av biståndsinsatser
- ökad användning av konsulter och utkontraktering
- finslipning av metoder och organisation

Inom SIDA finns det dock, enligt konsultrapporten, en utbredd känsla av

att en rad insatser bereds och genomförs med lägre kvalitet än vad man anser önskvärt, att ett begränsat antal medarbetare är mycket hårt belastade,

att man tvingas säga nej till beredning av önskvärda insatser,
att man inte kan fullfölja dialogen med mottagarland-
det och

att prioriterade insatser som förvaltningsbistånd
inte får tillräckliga personalresurser.

Trots alla ansträngningar som gjorts anser SIDA att
det existerar ett kapacitetsproblem. En ökad konsult-
användning är visserligen ett tillskott men ökar ock-
så kraven på resurser för konsultupphandling och för
att styra och följa upp konsultinsatser. Kvalitets-
kraven på SIDAS insatser ökar också i och med detta.

I nästa avsnitt diskuterar utredningen SIDAS använd-
ning av konsulter.

3.2. Utkontraktering av bistånd

SIDAS ökade upphandling av konsulter för olika änd-
mål har satt igång en diskussion om när och för vilka
ändamål som konsultupphandling är en framkomlig väg
att lösa kapacitetsproblemet. Man har därvid pekat på
skillnaden mellan att använda konsulter för att få
tillgång till kunskaper som SIDA inte förfogar över
och att använda konsulter för uppgifter som SIDAS
handläggare idag inte hinna med.

Men upphandlingen av konsulter och utkontraktering av
bistånd på andra institutioner och företag måste ock-
så ses i samband med mottagarländernas ökade efter-
frågan på kunskapsuppbyggande insatser. Detta har i
sin tur väckt frågan om SIDAS ansvar för utveckling
av de svenska resurserna för u-landsmarknaden.

SIDAS utnyttjande av den svenska resursbasen omfattar
dels upphandling av varor och tjänster, dels samarbe-

te med institutioner och företag för utformning och
genomförande av biståndsinsatser. I det senare fallet
finns det en rad olika former av samverkan. Områden
som varit aktuella i biståndssammanhang har bland
annat redovisats i 1977 års industribiståndsutred-
ning, 1980 års konsultexportutredning och i studier
som SIDA låtit göra för att utvärdera samarbetet med
den svenska resursbasen. Relationerna till de så kal-
lade institutionella konsulterna diskuterades av bi-
ståndsorganisationsutredningen (1978). Rekryte-
rings- och utbildningsfrågor avseende svenskar i u-
landstjänst behandlades i u-landsutbildningsutred-
ningen (1980).

I SIDAS anslagsframställning för budgetåret 1983/84
redovisas olika åtgärder som myndigheten vidtagit för
att engagera svenska resurser i utvecklingssamarbe-
tet. Det framgår bland annat att SIDAS inköpsbyrå
under de senaste åren har initierat en rad konkreta
åtgärder för att öka möjligheterna att utnyttja
svenska varor och tjänster i olika biståndsprogram.
Sådana åtgärder omfattar utbildning, kontakt- och
informationsverksamhet. Det är SIDAS uppfattning att
när så kan ske utan att biståndsmålen eftersätts, bör
svenska resurser i ökande omfattning kunna användas i
biståndet.

I följande avsnitt redovisas, genom exempel, SIDAS
samarbete med svenska institutioner och företag. Som
underlag för denna redovisning vilar en konsultrap-
port om Utkontraktering av bistånd som utredningen
låtit göra. 1)

Under senare år har ett flertal statliga verk, i egen
regi eller genom egna bolag, tagit på sig en bety-

1) Utkontraktering av bistånd, ICS Interconsult
Sweden AB, december 1983

dande mängd uppdrag i utvecklingsländer. Detta ligger i linje med de förslag som den statliga konsultexportutredningen (SOU 1980:23) redovisade. I slutet av 1970-talet hade så många som ett tjugotal myndigheter intäkter av tillfälliga uppdrag eller väl etablerad verksamhet i utlandet. Under 1977/78 uppgick intäkterna totalt till närmare 42 miljoner kr. Därtill skall läggas de myndighetsanknuten bolagens intäkter, totalt 64 miljoner kr. Intäkterna för dessa hel- och delstatliga bolag uppskattades till 27 miljoner kr under år 1978. Den samlade tjänsteexporten från statliga myndigheter och företag under 1978 uppgick således till omkring 133 miljoner kr. För vissa företag betalades en väsentlig del av uppdragsvolymen medelst svenska bilaterala biståndsmedel, till exempel för Swedtel, Swedforest och Swedpower till omkring 40 procent.

Inom vissa verksamhetsområden har nya bolag bildats under senare tid, till exempel Luftfart (Svedavia) och vägar/broar (SvedRoad). Inom många av de tidigare etablerade sektorerna har en expansion genomförts under de senaste 2-3 åren, inte sällan i form av uppdrag i SIDA:s programländer.

SIDA har under lång tid utvecklat ett samarbete med offentliga institutioner, främst högskolor och universitet. En svensk kunskapsbas har kunnat byggas upp med inriktning mot mottagarländernas behov. Dessa högskolor har därvid även fungerat som konsulter åt SIDA, utöver deras direkta engagemang i utvecklingsländer.

Konsultexportutredningen konstaterade att på vissa områden där statliga myndigheter och tjänsteexporterande bolag verkar finns en betydande del av resursbasen i landsting och kommuner. Det gäller främst

inom utbildningsväsendet och sjukvården, områden där utvecklingsländernas efterfrågan på insatser av tradition varit stor.

Lantbruksbyrån har under de senaste åren utnyttjat ett betydande antal institutionella konsulter, till exempel Sveriges lantbruksuniversitet, fiskeristyrelsen, Tekniska högskolan samt universitetet i Uppsala och Stockholm. Under 1982/83 utfördes omkring 170 uppdrag, fördelade på närmare sextio olika konsulter och institutioner. Under budgetåret utbetalades 3 miljoner kr inom institutionellt samarbete.

Undervisningsbyrån har under 1980-talet kunnat utnyttja expertis vid högskolor i Sverige med kompetens utvecklad under 1970-talet - ofta initierad av SIDA. Under 1982/83 kostade de av byrån upphandlade institutionella konsulterna omkring 3 miljoner kr.

Likadant har hälsobyrån ett institutionssamarbete med bl.a. Linköping och Uppsala universitet och andra organ i storleksordningen 0,8 miljoner kr/år under de två senaste åren.

Inom området industri och infrastruktur arbetar SIDA genom både privata och statsägda konsultföretag vilka därigenom kunnat bygga upp sin u-landserfarenhet. Under budgetåret 1982/83 upphandlade till exempel industrifyrån konsulter till ett värde av 260 miljoner kr under 250 konsultkontrakt. Byrån har fått ett löpande samarbete med omkring 150 svenska företag, institutionella konsulter eller konsultföretag.

På det tekniska området finns många svenska konsultföretag som sedan länge är engagerade i projekt utomlands. Intresse har även visats dessa företag från utvecklingsländer som Sverige har avtal om bistånd-

samarbete med, särskilt vad gäller stora komplex av typen vägar, kraftverk etc. Frågan om engagemang inte bara i projektering utan även i projektadministration, byggnad, drift och underhåll reses allt oftare.

SIDA har under de senaste fem åren ökat användningen av konsulter mycket kraftigt. Totala kostnaden för konsulter, exklusive institutionella konsulter, uppgick budgetåret 1982/83 till 353 miljoner kr, varav den helt övervägande delen, eller 304,5 miljoner, inom landprogram. Av totalinsatsen 1982/83 belöper sig 93,1 miljoner kr på Bai Bang-projektet.

Tabell 6

KOSTNADER FÖR KONSULTER EXKL. INSTITUTIONELLA KONSULTER (t kr)

År	Total	Inom landprogram			Utom landprogram	
		SUMMA	varav	övriga		
			Bai Bang			
78/79	126.000	108.300	46.200	62.1		
79/80	142.000	129.700	53.000	76.7		
80/81	210.000	189.800	72.000	117.8		
81/82	279.000	254.900	95.100	159.8		
82/83	353.000	304.500	93.100	211.4		

SIDA:s utredningsbyrå, 1983

Av det landprogrammerade biståndet har andelen i kronor räknat för konsulter ökat från 6 procent år 1978/79 till 9 procent 1980/81 och 12 procent 1982/83.

Omfattningen av SIDA:s samarbete med institutionella konsulter uppgick budgetåret 1982/83 till omkring 13 miljoner kr. Det är i första hand lantbruksbyrå och undervisningsbyrå som under de senaste fem åren använt

av institutionella konsulter, vilka kostat i storleksordningen 3-4 miljoner kr per år resp 2-3 miljoner kr per år. Under de två senaste åren har även personalbistandsbyrå utnyttjat institutionella konsulter, i storleksordningen 2 resp 4 miljoner kr per år.

Kostnaden för SIDA:s institutionella konsulter har betydligt ökat under perioden 1978/79-1982/83, de senaste två åren mycket kraftigt.

Tabell 7

KOSTNADEN FÖR INSTITUTIONELLA KONSULTER, 1978/79-1982/83 (t kr)

År	PB	LANT	UND	HÄLSO	INDB	TOT
78/79		5.2	0.3		0.9	6.3
79/80		2.6	2.4		1.3	6.3
80/81		3.4	1.1		1.3	5.9
81/82	2.0	3.5	2.8	0.8	1.6	10.7
82/83	4.0	3.0	3.0	0.8	1.4	12.2

Uppgifter från SIDA:s byråer, 1983

En uppdelning av de totala konsultkostnaderna per byrå och leverantörskategori har inte kunnat göras.

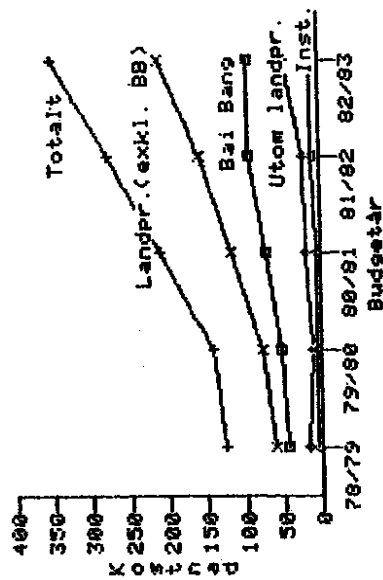
Ett försök att dela in leverantörerna av tjänster efter slag av konsulter (statliga, privata och institutionella) har gjorts med hjälp av industribyråns uppgifter för 1982/83 vad gäller både beslutade/påbörjade och planerade utkontrakteringar. Det förefaller som om statliga leverantörer står för ca 19 procent, privata för ca 80 procent och institutionella konsulter samt internationella organisationer för ca 1 procent (det totala beloppet ligger på ca 740 miljoner kr).

Nedanstående figur 1 illustrerar hur SIDA och mottagarländerna gemensamt bedömt att givna bistandsmedel

skulle användas för utkontraktering till konsulter under de senaste fem åren.

Figur 1

SIDAS UTKONTRAKTERING 1978/79-82/83 (mkr)



SIDA rekryterar också ett betydande antal korttids- experter, för egen del eller som service åt organ i mottagarländer. Under budgetåret 1982/83 var antalet rekryterade korttidsexperter 143 inom det bilaterala samarbetets ram. Den genomsnittliga anställningstiden var 33 dagar, vilket kostat i genomsnitt 104 000 kr, varav betydligt mer än hälften normalt utgörs av rese- och traktamentskostnader. Totala kostnaden uppgick till 14,8 miljoner kr. Det är inom hälso- och sjukvårdssektorn samt utbildning som korttidsanställda i huvudsak kontrakteras. Till helt övervägande del har dessa stat eller kommun som huvudarbetsgivare.

I och med att ett stort antal svenskar under de två senaste decennierna skaffat sig erfarenhet av biståndsarbete - hitintills omkring 15 000 personer -

har en betydande fond av u-landskunskap utvecklats inom landet. Denna kategori av personer kan, om möjligheterna till förnyelse och utveckling av kunskaperna förbättras, komma att utgöra en mycket viktig del av den svenska resursbasen, användbar för en mängd slag av utkontrakterad verksamhet.

Här skall fortsättningsvis diskuteras de till SIDA underkontrakterade resursernas ökande betydelse sett mot verkets skyldighet och behov av att kontrollera att de biståndspolitiska målen uppfylls.

Bedömning av utveckling de närmaste åren

SIDAS uppgift är att skaffa de resurser i form av kunskande, utrustning och finansiella medel som skall överföras till mottagarländerna. Verket skall samordna och administrera dessa resurser och sätta in dem i det sammanhang som projektet eller programmet utgör.

Den kanske tydligaste erfarenheten av tjugo års biståndsarbete är att utöver det tekniska genomförandet av projekten - som ofta kan lejas ut - måste biståndsmyndigheten, lägga stor vikt vid alla aktiviteter kring projekten: policydialog, planering, styrning, organisationsuppbyggnad, konsultupphandling, uppföljning och utvärdering.

Enligt beräkningar som utredningen låtit göra är det inte troligt att den totala efterfrågan utveckling skulle möta hinder genom bristande kapacitet i resursbasen på kort sikt (undantag givetvis den svenska resursbasens kvantitativa gränser inom starkt specialiserade områden) innan utkontrakteringen slår i taket för de ekonomiska möjligheterna inom biståndsanslaget.

Detta innebär att en realistisk prognos bör utgå från att utkontrakteringen ökar i snabb takt fram till detta ekonomiska tak. Var detta ligger är svårt att exakt bedöma, men speciellt måste beaktas att det är i relativt hög grad påverkbart av SIDA:s egna och statsmaktens beslut. Eftersom beslutet om utkontrakteringens övre gräns således både är tekniskt (administrativ avvägning inom SIDA, utvecklingsteoretisk inom mottagarlandets planering) och politiskt (budgeten, myndighetsanslag och sakenslag, utvecklingsten, prioritering i mottagarlandet) i Sverige och i mottagarlandet, blir prognosen i stor utsträckning en fråga om att ha känsla för att bedöma var denna gräns ligger.

Under 1980-talet förefaller gränsen inte att komma att sättas av mottagarländerna. På svensk sida handlar det i stor utsträckning om de politiska besluten kring återflödet samt kring avvägningen mellan insatser av SIDA:s personal respektive konsulter i den zon där dessa båda är utbytbara. Utanför denna zon, där SIDA saknar kompetens, kommer 1980-talets utveckling troligen att kännetecknas av kraftigt stigande efterfrågan från u-länderna.

Sammanfattningsvis skulle en kvantitativ gissning om framtidens utkontraktering innebära att ökningen planar ut omkring 1985/86 samt att nivån på den totala utkontrakteringen då kommer att ligga på 500-700 miljoner kr, varav den landprogrammerade skulle kunna uppta 400-500 miljoner kr. Utanför landprogrammen skulle utkontrakteringen kunna ligga på nivån 100-200 miljoner kr.

Följande slag av insatser, möjliga att utkontraktera, kan förutses öka i de utvecklingsländer som Sverige ger bistånd till;

- utformning och igångsättande av integrerade sektorsprogram inom jordbruk, utbildning samt hälso- och sjukvård inkluderande vatten- och sanitetsfrågor
- förstudier vad gäller industriutbyggnad, särskilt bedömning av samhällsekonomisk och projektmässig lönsamhet av rehabilitering, modernisering och underhåll
- totalprojektering av ett antal stora basindustri-komplex, inklusive infrastruktur som bostäder, kommunikationer och social service
- uppförande av ett fåtal mycket stora råvaruutvinningsprojekt, hamnbyggnad och annan tung anläggningsverksamhet
- assistans till förbättring av administrativ planering och monitoring liksom utvärdering av lokala och regionala utvecklingsprogram

Av det underlag som utredningen låtit ta fram kan man som allmän slutsats säga att det inom svensk förvaltning och näringsliv finns resurser, både vad gäller kompetens och volym, för att möta ökad efterfrågan av dessa slag. Det gäller t ex teknisk projektering, upphandling och projektledning inom samhällsbyggande i vid mening - bostäder, skolor, vårdinrättningar och kommunikation samt industri.

Under de senaste åren har det också skett en inte obetydlig utkontraktering till företag och institutioner i andra länder, ofta i Norden eller till exempel i England. Behovet av sådan upphandling utomlands kommer att minska efter hand som den systematiskt uppbyggda svenska resursbasen breddas. Det bör dock vara

en viktig uppgift för SIDA att också upprätthålla kunskap om utbudet på den internationella marknaden.

Vägar att förstärka resursbasen

För att kunna utöka och även förbättra utnyttjandet av den svenska resursbasen i utvecklingsländernas intresse är det viktigt att klargöra vilka målsättningar och begränsningar kommersiella konsulter och institutioner arbetar med. Målen kan variera beroende på vilken typ av konsult det gäller (bl a ägarformen, storleken, del av större koncern etc) och restriktionerna är helt annorlunda för ett statligt verk eller kommunalt bolag än t ex för en fristående teknisk specialist.

En akademisk institution har som huvuduppgift att prestera god undervisning och forskning, att bygga upp en god fond av kunskap och att ge forskare möjligheter till utveckling och formell meritering. Här kan ett engagemang i utvecklingsfrågor, via SIDA, uppmuntras genom:

- att långsiktiga ramavtal med precis inriktning träffas, gärna med en relativt stor frihet för institutionen att använda medlen för olika ändamål, även förskjuta viss andel mellan olika budgetår

- att SIDA involverar forskare för att i projekts inledningsskede utforma "specifikationer" vad gäller t ex arbetsmiljö o s v

- att SIDA systematiskt driver på metodutveckling av utvärderingsmodeller; gärna samarbetsprojekt sektorbyrå/akademisk institution med karaktär av tillämpad forskning

- att SIDA uppmuntrar samarbete mellan akademiska enheter och kommersiella konsulter med akademisk erfarenhet för att få till stånd fruktsamma konfrontationer mellan teori och praktik

- att SIDA i samråd med SAREC lägger fast och sprider information om för utvecklingsfrågor angelägna forskningsområden

Beträffande kommersiella konsulter gäller att dessa nödvändigtvis, för att överleva på sikt, måste uppnå tillfredsställande ekonomiskt resultat. SIDA måste i första hand söka initiera till ett större engagemang i frågor som rör utvecklingsländernas framtid. Efter som de flesta professionella konsulter har betydande andelar av sina uppdrag på hemmamarknaden och i industrialiserade länder med lägre risknivåer behövs ofta särskilda incitament för att få kompetenta företag att investera i FOU och marknadsföring speciellt avsett för utvecklingsländers behov.

SIDA skulle mot den bakgrunden söka:

- att i ökad utsträckning etablera långsiktiga samarbetsformer av den typ man har med institutionella konsulter och som i viss utsträckning prövats inom småindustrisektorn

- att i varje enskilt utredningsuppdrag söka finna konsultföretag som får ett helhetsansvar för uppgifter och hellre initierar till konsortiebildning än att på verksamhetsnivå själv försöka handla upp alla specialister

- att i konkreta utredningsuppdrag budgetera en post för konsultens inskolning av kvalificerad

personal utan u-landserfarenhet under ansvarig chefskonsult

- att med medel från generellt avsatta konsultmedel bereda projektör eller annan konsult möjligheter att på ett tidigt stadium under tillräckligt lång tid besöka platsen för en eventuell kommande satsning

- att genomföra seminarier gemensamt med forskare och konsulter för att ge möjlighet till informationsutbyte och ömsesidigt pejla intresse för långsiktigt engagemang inom specifika fackområden. Landdramar belastas inte, SIDA tar det ekonomiska ansvaret

- att systematiskt i fack- och dagspress annonsera sitt generella intresse för konsulter av visst slag, geografiska regioner eller språkområden

Organisatoriska åtgärder

De uppgifter som listats ovan skall ses mot bakgrund av utredningens bedömning av en ökad konsultupphandling de närmaste åren. Det är enligt utredningens mening viktigt att SIDAS sektorbyråer kan ägna tid åt såväl utveckling av resursbasen som styrning av konsulter och rätt avvägning mellan egna och externa resurser. I utredningens förslag till organisation för SIDA beaktas just denna aspekt. Det är också väsentligt att SIDAS ledning bör organisera sitt arbete så att den gedigna kompetens som nu finns inom verket verkligen utnyttjas för beslutsfattande i frågor av policykaraktär. Om en myndighet medvetet och explicit definierar vilka funktioner man själv vill ha ett avgränsat inflytande över finns redan grunden till en rutinemässig utkontraktering av andra uppgifter. Det

kan röra sig om - efter att man själv mycket precist definierat omfattning och inriktning av en förstudie - att upphandla en teknisk eller ekonomisk konsult för att göra den. Eller att upphandla ett statligt verk/bolag, kanske ett entreprenadföretag för att stödja en regerings uppköp och kanske även genomförande av projekt eller program.

Likaså är det en fördel att kunna utnyttja utomstående professionella utredare för att göra utvärderingar och genomföra kontroll av utförda insatser inklusive resultatet av utkontrakterade funktioner - men man bör inom verket först lägga ned resurser på att utveckla adekvata och bra utvärderingsinstrument.

Dessa förutsättningar måste ovillkorligen uppfyllas för att utkontrakteringen skall fungera tillfredsställande (effektivt och måloppfyllande).

Genom konsulthandboken har SIDA fastställt former för hanteringen av konsulter. En revidering av handboken har nyligen skett. I denna behandlas bland annat formerna för konsultupphandling (avtal och villkor), upphandlingsproceduren samt kvaliteten i konsultens prestation (uppdraagsbeskrivning m m). Synpunkterna ovan kan ses som komplement till dessa riktlinjer.

3.3. Personalbistånd

Betydelsen av att svensk personal används i biståndssamarbetet har i flera sammanhang understrukits av statsmakterna. Sålunda framhölls i budgetpropositionen 1972 betydelsen av en ökad rekrytering av biståndspersonal. I proposition 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete ägnas stort utrymme åt personalbistandsfrågor. Betydelsen av personalbistånd för kunskapsöverföring framhålls

liksom att flexibilitet visas. Stor omsorg måste enligt regeringen visas val av personal avseende fackkunskap, yrkeserfarenhet, språkkunskaper och anpassningsförmåga. Behovet av förberedelseutbildning omnämns också. Antalet konsulter förutsattes öka och samma krav på dem skulle ställas som på biståndspersonal direkt anställd av SIDA. SIDA förutsattes vidareutveckla sin förmåga att upphandla konsulttjänster samt att hjälpa mottagarländerna att kontrollera och styra konsulter som engageras.

Beroende på vilken anställningsform som används kan den utsända personalen delas upp i följande kategorier:

- kontraktsanställda
- korttidsanställda (kortare tid än ett år)
- konsulter (företagsanställda) inom det direkta biståndet
- av mottagarländerna direktanställd personal
- biträdande experter till internationella organ
- volontärer genom frivilliga svenska organisationer

Kontraktsanställning är den äldsta formen för att ställa personal till u-ländernas förfogande. Den kontraktsanställda personalen har den dubbla ställningen att de på en gång är statsanställda i Sverige och tjänstemän i mottagarlandets förvaltning.

SIDAS erfarenhet är att kontraktsanställd personal är ett verksamt instrument för att effektivisera biståndet, att hålla dialogen igång och ge biståndet ett innehåll. Sådan personal används t ex inom förvaltningsbiståndet för att stödja de förvaltningar och institutioner som mottar svenskt bistånd.

Den avgörande nackdelen med kontraktsanställningen ligger i den resurskrävande administrationen både vid SIDA i Stockholm och vid biståndskontoren.

Antalet företagsanställda (konsulter) inom biståndet har sedan mitten av sjuttiotalet ökat starkt. Genom att anlitna svenska företag sparar SIDA resurser. Företagen genomför "hela paket" och tar från SIDA över t ex den tunga personaladministration som belastar kontraktsanställningar. Företagsanställda används vanligen i projekt där målen går att precisera och där projekt kan ställas upp med klara ramar i form av budget, tid och produktion.

Utöver konsulter förekommer korttidsanställda, som har en tjänstgöring understigande ett år. Korttidsanställd personal är ett komplement i många biståndsinsatser och deras användningsområde är brett. Vanliga uppdrag är installation av levererad materiel, utbildningsinsatser, införande av nya system och olika utredningar. Med korttidsanställning kan SIDA pröva personer som inte tidigare arbetat i biståndet.

SIDA medverkar sedan några år vid vissa mottagarländerns direktrekrytering av personal i Sverige. Den direktrekryterade personalen anställs på lokala villkor, med lokal lön, men med viss löneförstärkning i svensk valuta och ett försäkringsskydd genom SPP, som skyddar den anställda för förluster av sociala förmåner i Sverige. Löneförstärkningen och försäkringsskyddet betalas med medel ur den svenska landramen. För närvarande pågår en försöksverksamhet i Botswana och Zimbabwe med ett trettiotal anställda.

Direktanställning är en intressant form av svenskt personalbistånd där anställningsländerna själva står för huvuddelen av personalkostnaderna. Den direkt-

anställda personalen belastar biståndsramen mindre än någon annan form av personalbistånd och är administrativt enklare.

Biträdande experter är av Sverige helfinansierade yngre yrkeskunniga personer anställda i FN-organens fältverksamhet och vid deras huvudkontor. Avsikten med det biträdande expertprogrammet är att på lång sikt bredda den svenska resursbasen och tillföra den kunskaper av värde för biståndet. Många tidigare biträdande experter arbetar idag inom det svenska biståndet, biståndsförvaltningen och i annan verksamhet med anknytning till u-länder.

Genom dollarkursens höjning har kostnaderna för det biträdande expertprogrammet stigit starkt, nästan fördubblats. Samtidigt har de sk särskilda programmen, i vilka det biträdande expertprogrammet ingick sedan budgetåret 1982/83 skurits ned, vilket lett till att antalet biträdande experter i fält minskats från tidigare ca 100 till numera ca 50 personer.

Kapitel 4

SIDAS ORGANISATION OCH ARBETSFORMER

Utredningen har haft som en huvuduppgift att granska SIDAS effektivitet och organisation. I direktiven anges ett antal delområden som utredningen särskilt bör beakta i översynen av SIDA: tjänstesystemet, utarbetandet av politiskt och ekonomiskt basmaterial, garanterandet av nödvändig land- och sakkunskap, den interna administrationen, utnyttjandet av kunnandet inom den offentliga sektorn, samspillet mellan hemmaorganisationen och biståndskontoren samt personalbiståndet och möjligheterna att åstadkomma administrativ samverkan med andra biståndsorgan vid upphandling av varor och tjänster.

I direktiven framhålls att kapacitetsproblemen bör kunna klaras inom den nu tillgängliga administrativa kostnadsramen.

Vid översynen av SIDAS organisation har utredningen gjort en omfattande materialinsamling, lagt ut och bearbetat konsultrapporter, diskuterat igenom olika analyser och förslag med ett stort antal personer och grupper främst inom SIDA, men också med många av de myndigheter, företag och andra institutioner som har kontakt med SIDA.

Utredningen har inhämtat synpunkter från biståndsambassaderna (sammanfattning i bilaga 5) samt studerat interna SIDA-promemorior och konsultrapporter som behandlar olika aspekter av organisationen. Vidare

har utredningen tagit del av material som de fackliga organisationerna vid SIDA tagit fram.

I detta kapitel lämnar utredningen förslag på hur organisationen kan utvecklas för att möta förändrade krav i biståndets miljö. I ett första avsnitt behandlas organisationsstrukturen i sin helhet. I de därpå följande avsnitten redovisas dels funktioner som särskilt berörs av förslaget, dels funktioner som utredningen av andra skäl föreslår förändring av. Dessa är administrationen av större projekt, rekrytering, inköp, samarbete med de enskilda organisationerna (inkl katastrofbistånd) samt informationsverksamheten.

Vid granskningen av SIDAS organisation och kapacitet har utredningen anlitat en konsult som i en rapport från juni 1983 redovisat resultaten av sitt arbete. Samme konsult har för utredningens räkning utarbetat ett förslag till utveckling av SIDAS organisation avseende i första hand program- och projektverksamheten. Förslaget har redovisats i en delrapport från oktober 1983. En bearbetad rapport omfattande båda dessa delar återfinns som bilaga 4 till utredningen (december 1983).

4.1. SIDAS organisation

SIDAS nuvarande organisation redovisas i bilaga 3. När den fastställdes 1971 var den viktigaste uppgiften att forma en organisation som var anpassad till landprogrammeringsprincipen och till de anslagsmässiga förändringar som skett genom en övergång till medelstramar per land. Ett uttalat syfte med den nya organisationen var att få ett system som tillgodosåg behovet av landsamordning utan att man bröt sönder de sektorbyråer som fanns inom avdelningen för tekniskt och humanitärt bistånd. Landsamordningen skulle ske

av en särskild byrå, länderbyrå, i samarbete med biståndskontoren. Genom omorganisationen skulle sektorbyråerna få större möjlighet att specialisera sig inom sina respektive fack (promemoria 28.6.1971, Genomförande av länderprogrammen under 1971/72).

Även om den organisation som fastställdes 1971 till stora delar bibehållits har förändringar inom biståndet givetvis påverkat SIDAS arbetsformer. Det har skett en kontinuerlig utveckling av arbetsmetoder och rutiner. De organisatoriska förändringar som skett berör huvudsakligen de resursöverförande enheterna. Inköp och personalrekrytering har gjorts om till självständiga byråer. På motsvarande sätt har hanteringen av konsultupphandling varit föremål för ett intensivt metodutvecklingsarbete.

Genom den ökande arbetsbelastningen har det varit naturligt för SIDA att engagera svenska företag, institutioner och myndigheter i utvecklingssamarbetet. Därmed har man avsatt resurser för att överföra det u-landskunnande som samlats inom biståndsmyndigheten under snart tjugo år samtidigt som man i ökad utsträckning sökt att utnyttja vad som brukar kallas för den svenska resursbasen.

Medan således stödfunktionerna förstärkts för att bättre svara mot behoven så har organisationen för den operativa verksamheten inte förändrats på något avgörande sätt. I den ovan refererade konsultrapporten framhålles att den dominerande föreställningen om biståndsorganets roll har varit den att administrera biståndsverksamheten. Man har därvid utgått ifrån att utvecklingssituationen är någorlunda förutsägbar, att mottagaren av biståndet har kapacitet och förmåga att genomföra insatsen, att de personer som ställits till förfogande har den rätta inställningen och är kompe-

tenta, att störningar och variationer kan hållas inom rimliga och hanterbara gränser. Men erfarenheterna från många års biståndsverksamhet visar allt tydligare, framhålls det, att denna bild inte motsvarar verkligheten vars främsta kännetecken i stället är oförutsägbart, osäkerhet, störningar, variationer, avvikelser, oväntade besvikelser och misslyckanden.

SIDA har på olika sätt försökt anpassa organisationen till dessa förändringar. Men den ökade arbetsbelastningen har gjort det svårt att med nuvarande organisation genomföra uppgifterna. Såsom framhålls i tidigare kapitel, är det viktigt att den administrativa biståndssapparaten utformas och dimensioneras efter biståndets och mottagarländernas behov. Avvägningen mellan vad som är förvaltning å ena sidan och verksamhet å den andra är dock inte entydig.

I konsultrapporten om SIDA sammanfattas kapacitetssituationen vid SIDA enligt följande:

"Vår sammanfattande bedömning är att SIDA i nuvarande situation har ett kapacitetsproblem som dock i första hand är en kvalitetsfråga. Den kvalitativa resursbristen är relaterad till planering, genomförande och uppföljning av landrambiståndet".

Utredningen delar denna bedömning och har också sett "kapacitetsfrågan" som en organisationsfråga.

En viktig utgångspunkt för utredningens förslag avseende SIDA:s organisation har således varit att den i huvudsak skall kunna rymmas inom de administrativa ramar som gäller för närvarande. I kapitel 3 pekar utredningen på olika faktorer som påverkar graden av effektivitet, dvs insatta resurser i förhållande till måluppfyllelse. Där framgår att biståndsadministrationen spelar en viktig roll för att höja kvaliteten

i biståndet.

Ett led i en sådan kvalitetshöjning är, enligt utredningens mening att förstärka ledningen för större projekt. En utvecklad projektorganisation kan dels vara ett viktigt instrument för att totalt höja den professionella nivån/kvaliteten i organisationen dels utgöra en administrativ förstärkning av SIDA:s kontroll över verksamheten. Detta förutsättes kunna ske på två sätt:

Projektledarinstitutionen innebär för det första att en handläggare genom att utses till projektledare kan behålla sitt jobb och avancera, utan att därmed behöva lämna sitt ursprungliga arbetsområde.

Projektledarinstitutionen innebär för det andra att det skapas roller som på olika nivåer och med olika svårighetsgrader ger en god bas för inlärnin i den för organisationen väsentligaste dimensionen, nämligen beredning och förvaltning av insatser.

Genom projektledarinstitutionen skapas ett helhetsansvar som är lokaliserbart, kontinuerligt och allt omfattande för en insats över tiden. Helhetsansvaret utgår ifrån att man har ett grepp över olika ingredienser i projektet som t ex dialog och kommunikation med mottagarlandets projektledning/myndigheter, urval och avtal om de i projektet nödvändiga resurserna, administrativ/ekonomisk uppföljning av projektet, löpande problemlösning, korrigeringar och beslut under projektets gång. För att kunna förverkligas måste ett sådant helhetsansvar bygga på att det finns en välinformerad och välinsatt projektledare som besitter de befogenheter som erfordras för beslutsfattande och bedömningar av kritiska moment i projektet.

Vid en översyn av en biståndsorganisation av SIDA:s typ faller det sig naturligt att diskutera om grundinriktningen bör vara styrd mot länder eller mot funktioner. Vid en internationell jämförelse finner man att stora biståndsorganisationer oftast är organiserade efter båda dessa principer (ex ICRD, USAID). Mindre biståndsorganisationer - av ungefär motsvarande storlek som SIDA - väljer oftast den ena eller den andra principen. Vid de kontakter som utredningen haft med andra biståndsorganisationer har framkommit att flera av de "mindre" biståndsorganisationerna, under senare år, har gått över till en i huvudsak regional indelning av verksamheten. Detta anges vara ett resultat av att striktare villkor för projektval och genomförande kräver en samordnad dialog med mottagaren.

Vill man renodla någon av de två indelningsgrunderna för organisationen skulle detta kunna ske - i SIDA:s fall - antingen kring de ledande huvudområdena landsbygdsutveckling, industriutveckling samt anläggningar eller i form av en genomgående länderorientering. I det första fallet skulle det innebära en integration av de professionella kunskaperna inom områdena för renodlade fackkunskaper (jordbruk, skogsbruk, husdjurskötsel, tillverkningsprocesser för olika produktområden som t ex massa och papper, kemiska produkter, kraft-, kommunikations- med flera anläggningar) och samhällsfunktioner (utbildning, hälsovård, befolkningsfrågor, finansiering, management). En sådan inriktning skulle medföra en total omorganisation av de nuvarande sektorbyråerna och en starkt förändrad roll för biståndskontoren.

Den andra formen av renodling skulle vara en genomgående länderorientering av biståndsorganets ledningssystem. Ett antal regionala avdelningar skulle

svara för i huvudsak alla förekommande aktiviteter med stöd från rådgivande expertis inom specifika fackområden organiserade i en fackinriktad resurspool. Det skulle fordra en, i många väsentliga drag, ny organisation för sektorbyråerna och en övertöring och omfördelning av den insatsansvariga personalen (individer/grupper) inom organisationen inklusive biståndskontoren.

Utredningen har tidigare konstaterat att de ekonomiska problemen i u-länderna ökar och att det samtidigt, och delvis som ett resultat av detta, ställs större krav på SIDA att engagera sig i en aktiv dialog med mottagarländerna om villkor och förutsättningar för det svenska biståndets genomförande.

SIDA:s verksamhet är inriktad på det landprogramerade biståndet. Denna inriktning har förstärkts det senaste året genom nedskärningen av anslagen för de särskilda programmen. Problemen i verksamheten är också väsentligen relaterade till situationen i de olika länderna; ekonomiskt, socialt, politiskt, säkerhetsmässigt. Landinriktningen av biståndet och behovet av samordning på landnivå har därför varit en viktig utgångspunkt vid utredningens bedömning av SIDA:s organisation.

Utredningens förslag söker därutöver uppfylla två grundläggande kriterier. För det första har det bedömts vara ytterst angeläget att inte bryta utan snarare stärka redan pågående utvecklingsprocesser i organisationen. Syftet har varit att bevara organisationens dynamik och de drivkrafter som verkar bakom dessa. Alltför stora förändringar i organisationens struktur skulle, enligt utredningens mening, kunna medföra en längre period av osäkerhet och obalans. För det andra har betoningen av projekt och program i

det utvecklingsorienterade biståndet bedömts ställa krav på en höjning av samordnings- och ledningskapaciteten (på land- och projektnivå) inom organisationen.

Den föreslagna organisationen med klara ledningsroller och selektivitet i projektens styrformer bör kunna höja effektiviteten och utgöra en lämplig struktur för biståndsorganet under överskådlig framtid.

I den tidigare refererade konsultrapporten presenteras SIDAS grundläggande problem enligt följande:

"Biståndsverksamhetens organisation har sedan slutet av 60-talet varit föremål för intern och extern debatt, analyser, översyner och försök till förändringar. Olika problemsymptom har givits olika vikt från tid till annan, men bilden har inte förändrats på ett avgörande sätt. Listan på dessa problem skulle kunna göras lång men vi nöjer oss med att nämna några av de mest frekventa:

- kapacitetsbrist
- dålig överblick över vad som händer i de olika insatserna
- tröga beslutsprocesser
- oklara ansvarsförhållanden
- bristande administrativ förmåga
- otillräcklig uppföljning av sektorplaner och projekt
- missnöje med personalpolitik
- splittrat verksamhets- och arbetsområde"

Konsulten beskriver den nuvarande organisationens ledningsproblem enligt följande:

"Den nuvarande organisationen i SIDA har varit uppbyggd på principen att kring en generaldirektör ha ett antal befattningar (avdelningschefer) som i en rad olika avseenden skulle förstärka generaldirektören. Varje avdelningschef har därför erhållit varierande mängd ansvarsområden innehållande det överordnade ansvaret för vissa geografiska delar av organisationen (ett antal mottagarländer), administrativa områden, överordnat ansvar för sektorbyråer, specialområden som humanitär bistånd, bistånd genom frivil-

liga organisationer etc. Denna modell har självfallet sina förtjänster genom att man på detta sätt i verkligheten har kunnat förstärka den komplicerade generaldirektörsrollen med kompetenta och erfarna bedömare. Dessa personer har dessutom varit värdefulla partners i samband med bedömningar och beslutsfattande som görs av byråchefer och biståndskontorschefer i organisationen. Nackdelarna med det nuvarande systemet har främst varit att ansvarsområdena inte har varit tillräckligt klara, främst på djupet. Dessutom har avdelningscheferna haft betydande svårigheter att från situation till situation hantera sina roller som rådgivare/beslutsfattare/kontrollör".

Utredningen delar i stort konsultens bedömningar. De stämmer i huvudsak med synpunkter som redovisats till utredningen i samtal med personer inom och utom SIDA.

Utredningen anser att man i förändringen av organisationen bör ta fasta på avgränsningar mellan ansvarsområden och en bättre anpassning till kritiska processer i organisationen. Detta bör kunna nås dels genom en mer entydig disposition av ansvar och befogenheter, dels genom en kvantitativ förstärkning på ledningsnivå.

Förslag

Utredningen lämnar i det följande förslag på en utveckling av SIDAS organisation som tar fasta på

- förstärkt ledningsfunktion och samordnat ansvar på landnivå,
- fastare beslutsordning,
- ökad professionell kvalitet i insatsarbetet,
- ökad betoning på den operativa verksamheten.

Såsom tidigare framhållits finns det redan idag, i SIDAS verksamhetsordning, en uppdelning av ansvar för olika geografiska områden mellan de olika avdel-

ningscheferna. Utredningen anser att denna samordning bör förstärkas.

Utredningen föreslår att det inrättas fyra regionavdelningar som vardera leds av en avdelningschef. I avdelningarna föreslås ingå ett regionsekreteriat, de biståndskontor som finns i varje region samt - i förmer som redovisas i avsnitt 4.2 - särskilda projektledare för större projekt i regionen. Avdelningscheferna föreslås få beslutanderätt i ärenden inom sina avdelningar samt i fråga om ärenden som gäller deras region och som sköts av sektorbyråerna. Avdelningscheferna för regionerna blir föredragande i styrelsen. I förhållande till nuvarande beslutsordning innebär förslaget i huvudsak följande förändringar.

I SIDA:s organisation från 1971 var beslutsrätten decentraliserad och varje byrå och biståndskontor direkt underställd generaldirektören utan mellanled. Genom verksamhetsordningen 1981 gavs de tre avdelningscheferna beslutsrätt inom såväl land- som funktionsindelade frågor. I utredningens förslag renodlas beslutsansvaret för det landprogrammerade biståndet. Byråchef/biståndskontorschef/projektledare föredrar ärenden för avdelningschef.

I en regionavdelningsorganisation finns det, enligt utredningens mening, inte längre behov av en länderbyrå för samordning av det landprogrammerade biståndet. Koordinationsansvaret läggs istället på avdelningscheferna. Till deras förfogande inrättas regionsekreteriat som i princip utgörs av de nuvarande regionala sektionerna inom länderbyrån (Afrika, södra Afrika, Asien och Latinamerika).

Avdelningscheferna får därmed mer tid för det landprogrammerade biståndet. Genom den ökade precis-

ringen av ansvaret avlastas samtidigt den överordnande nivån, dvs generaldirektören.

En av dessa fyra avdelningschefer bör också ges ansvaret för den nya byrån för samarbete med enskilda organisationer/katastrofer (se nedan). Den uppgiften bör läggas på den avdelningschef som har den arbetsmässigt minst krävande regionen, nämligen Central- och Latinamerika, där det svenska biståndet är litet och begränsat till ett fåtal länder.

Utredningen föreslår vidare att de administrativa funktionerna sammanförs till en särskild avdelning. Det finns emellertid också skäl att förstärka kapaciteten för de samordnande och överblickande funktioner som utövas av GD. Utredningen föreslår därför inrättande av en överdirektörs tjänst. ÖD blir därmed chef för den administrativa avdelningen. Ett alternativ är att den administrativa avdelningen leds av en avdelningschef och att en av de regionala ac blir ÖD.

Totalt innebär det en förstärkning med två tjänster på ledningsnivå. (I slutet av kapitlet redovisar utredningen samtliga tjänsteförändringar föranledda av utredningens organisationsförslag).

Utredningen föreslår vidare att det till GD/ÖD knyts en planeringsbyrå för i första hand utrednings- och utvärderingsfrågor. Till byrån förs också kvinnofrågor. Byrån skall bistå verksamheten i allmänna metod- och policyfrågor. Byrån bör få ett personaltillskott. Därmed förstärks verksamhetens kapacitet att samordna dessa frågor. (I kapitel 6 diskuterar utredningen utvärderingsfunktionen och dess närmare knytning till verksamheten.)

Även den Biståndspolitiska utredningen uppmärksammade i sitt betänkande (SOU 1978:61) behovet av en stark verksamhetsledning och föreslog inrättandet av en överdirektörstjänst samt fyra avdelningschefer. Detta förslag stöddes av SIDAS styrelse och flertalet remissinstanser. Förslaget genomfördes dock aldrig.

Verksamheten har vuxit sedan dess både vad beträffar medelsomsättning och programländer. Men viktigare är att komplexiteten i själva uppgiften att verkställa biståndspolitiken ökat. Verksamheten har en betydande kontakt- och reseverksamhet. Den utgör naturliga delar av själva verksamhetens inriktning. Vidare är SIDAS generaldirektör förutom ordförande i SIDAS styrelse även ordförande i katastrofgruppen och verksamheten för humanitärt bistånd. Den totala arbetsbördan på verksamheten är således stor på grund av verksamhetens geografiska och sakkäsliga spridning, resebehovet och de omfattande kontakt- och representationsbehoven.

I den föreslagna organisationen ersätts det hittillsvarande delvis horisontella arbetet inom verksamheten med ett mer vertikalt, geografiskt eller på annat sätt specialiserat ansvar och arbetssätt. Förslaget förutsätter att det som nu sker en omfattande delegering vilken bör komma till uttryck i arbetsordning och avdelnings- och byråinstruktioner. I den operativa verksamheten är nyckelfunktionerna de regionala avdelningscheferna, cheferna för biståndskontoren och sektorbyråcheferna. I arbetsordningen bör således anges respektive funktions huvudansvar. Detta kan uttryckas i tre områden

- insatsansvar,
- platsansvar,
- sakområdesansvar.

Med insatsansvar avses att de regionala avdelningscheferna ansvarar för landprogrammen och därmed för beredning, genomförande och uppföljning av biståndsinsatser. En betydande del av SIDAS verksamhet ställs därmed direkt under avdelningscheferna.

Med platsansvar avses att biståndskontorets chef på samma sätt som för närvarande, förutsättes vara den som på platsen samordnar och ansvarar för kontakterna med mottagarlandet. Detta arbete utföres inom ramen för beskickningarnas arbetsordning, med beskickningschefen som högste ansvarig. Alla beslut eller aktiviteter som planeras eller genomföres i respektive mottagarland skall ske efter samråd med beskickningen, dvs i praktiken biståndskontorets chef. I frågor rörande det landprogrammerade biståndet är biståndskontoren underställda de regionala avdelningscheferna.

Sakområdesansvar omfattar policy och metoder för olika sektorer. Detta är en huvuduppgift för de fyra sektorbyråerna, som ansvarar för formulering av riktlinjer för biståndsarbetet inom sina respektive områden, uppföljning av utveckling och förändringar, bedömning av förutsättningar och ambitioner för biståndet samt tillförsäkrandet av att respektive område får erforderlig kvalificerad resursmässig uppbackning. I frågor rörande det landprogrammerade biståndet är sektorbyråerna underställda de regionala avdelningscheferna.

Det är utredningens mening att ett direkt operativt ansvar på avdelningschefsnivå skapar klarare ansvarförhållanden mellan de olika parter som är medverkande i biståndsproduktionen. Beslutslinjen blir mer hierarkisk i traditionell mening men samtidigt klara. De viktiga programmen och fältorganisationen, dvs biståndskontoren, får ökad uppmärksamhet från led-

ningens sida.

Regionsekretariaten under avdelningscheferna förutsättes fungera i huvudsak i samma dubbla roll som länderbyrån har idag. Den ena av dessa roller är att vara biståndskontorens kontaktyta i hemmaorganisationen. Den andra väsentliga uppgiften är att vara avdelningschefens organ för samordning och uppföljning av landprogrammen.

Av övriga funktioner inom nuvarande länderbyrån föreslås att katastrofsektionen sammanföres med undervisnings- och informationsbyråernas enheter för enskilda organisationer i en ny byrå. Till denna fråga återkommer utredningen i avsnitt 4.5. Länderbyråns ansvar för metodutveckling samt bevakningsansvar för vissa finansiella institutioner tas över av den föreslagna planeringsbyrån som är knuten direkt till verksamheten.

Såsom framhållits ovan förutsättes det ske en betydande vidaredelegering av insatsansvar från respektive avdelningschef till biståndskontor, sektorbyråer och projektledare (i förekommande fall). Detta måste ske med hänsyn tagen till den huvudsakliga verksamhetens förläggning samt till kompetens och personalleresurser. Det är därför inte möjligt eller ens önskvärt att skilja ut vissa delar i processen och knyta till någon bestämd enhet.

De regionala avdelningschefernas ansvar och befogenheter i organisationen kan enligt utredningens förslag sammanfattningsvis anges vara:

- ansvara för landprogram och insatser inom regionen,

- besluta om delegering av totalansvar till projektledare, beredningsansvar och/eller genomförandeansvar till sektorbyråchef/biståndskontorchef,
- besluta om insatser enligt beslutsfördelning, styrelse - verksamhet - avdelningschef,
- ansvara för samråd med andra biståndsmyndigheter, såsom SAREC, BITS, Swedfund, IMPOD etc inom regionen,
- besluta om landprogrammeringsansvar,
- godkänna budget för projekt enligt särskild beslutsordning.

Ett huvudsyfte med den regionindelade organisationen är att få en ökad koncentration på projektverksamheten i länderna. Planering av verksamheten betror av institutionella, politiska, sociala och ekonomiska förutsättningar i respektive land. Biståndsinstituternas genomförande kommer nu som tidigare vara starkt beroende av sektorsbyråernas professionella kunskaper samt biståndskontorens erfarenheter. Regionavdelningarna ger en organisatorisk ram för de personer som sysslar med olika projekt i samma land. En löpande diskussion kan föras mellan de olika enheterna inklusive biståndskontoren om avvägningen mellan olika åtgärder.

Regionavdelningen har ansvar för programmen och projektet i respektive region. Det finansiella ansvaret ligger hos avdelningschefen som normalt förutsättes delegera detta till biståndskontorschef, sektorbyråchef eller projektledare. Regionavdelningen ansvarar för utvecklingen av landinriktade specialister inom organisationen och har ett överordnat ansvar för bemanningen vid biståndskontoren.

Biståndskontorschefens ansvar och befogenheter kan kortfattat sammanfattas enligt följande:

- ansvara för genomförande av insatser enligt delegering,
- ansvara för kontorets budget, personal m m,
- rapportera till avdelningschefen,
- ansvara för landprogrammering enligt delegering,
- ansvara för ekonomisk rapportering och den allmänna länderbevakningen.

Sektorbyråerna:

Utveckling av fackkunnande, kontakter med resursbasen samt formulering av riktlinjer och mål för projektens/insatsernas fackmässiga innehåll är huvuduppgiften för SIDA:s fyra sektorbyråer (hälso- och sjukvårdsbyrå, lantbruksbyrå, undervisningsbyrå). I konsultrapporten om SIDA framhålles dock att den kvalitativa resursbristen upplevs starkast just på sektorbyråerna. Konsulten visar hur SIDA genom koncentration av biståndsinsatser och utkontraktering försökt komma till rätta med dessa problem och hur man i allt större utsträckning använt sig av utomstående organisationer, institutioner och företag för att klara uppgiften. En sådan utveckling kan dock inte - även om den tillför resurser - ersätta den nödvändiga professionella kapaciteten i biståndsgivande organisationen. Det är sannolikt snarare så att en bred användning av utomstående konsulter förstärker de kvalitetsmässiga kraven på SIDA:s egna medarbetare.

Den nuvarande personalen vid sektorbyråerna har ofta långvarig erfarenhet från biståndsarbete och tillfredsställande professionell bakgrund. Det är däremot ovanligt att personalen har lång erfarenhet från eget kvalificerat arbete inom respektive fackområde. Genom

att inom några strategiska områden ytterligare förstärka sektorbyråerna med teknisk kompetens t ex genom inrättandet av speciella funktioner som rådgivare på hel- eller deltid eller genom att knyta konsulter till sig, skulle den tekniska kompetensen få en starkare genomslagskraft.

Man måste dock uppmärksamma svårigheterna att verkligen hitta personer med den kompetens som krävs. I kapitel 3 redovisas hur SIDA inom olika områden etablerat ett mer eller mindre fast samarbete med ett antal institutioner, konsulter och externa resursspersoner. En vidareutveckling av detta samarbete kommer dock, enligt utredningens mening, att ställa ökade krav på sektorbyråernas egna resurser. Det är samtidigt uppenbart att biståndsverksamhetens krav på ökat engagemang inom ett stort antal ämnesområden endast kan tillgodoses med ett ökat utnyttjande av specialiserade externa resurser.

Genom inrättandet av regionavdelningar och genom att lägga större projekt under särskilda projektledare förutsättes arbetsbelastningen minska något på sektorbyråerna. Därmed ges större möjligheter för sektorbyråerna att utveckla former för samarbetet med den svenska resursbasen. Sektorbyråerna bör genom detta samarbete dels kunna höja den egna professionella kompetensen, dels öka biståndskunnandet hos de personer/konsulter man samarbetar med. I kapitel 3 ges exempel på hur samarbetet mellan SIDA och konsulter kan vidareutvecklas. Förslagen utgår bland annat ifrån två konsultrapporter som SIDA:s industribyrå tagit fram för att kartlägga kritiska moment i byråns ledning, kontroll och utnyttjande av utkontrakterade arbetsuppgifter.

Insatsberedning, löpande uppföljning exempelvis i form av årliga sektorgenomgångar, samt insatser inom den ämnesinriktade verksamheten förutses även fortsättningsvis vara viktiga delar i sektorbyråernas arbete. Det är dock utredningens mening att en ökande andel av sektorbyråernas arbete bör inriktas på att systematisera kunskap inom respektive fackområde samt att aktivt bearbeta och anpassa svenska resurser för insatser i biståndsverksamheten. För att öka effektiviteten i detta arbete föreslår utredningen att till sektorbyråerna förs de olika fackinriktade rekryteringsgrupperna inom den nuvarande personalbiståndsbyrån. Därmed får man en samlad bedömning mellan olika former av personalbistånd i olika biståndsinsatser. Detta är inte minst viktigt mot bakgrund av utredningens tidigare redovisade uppfattning att personalbiståndet är en viktig faktor för att höja biståndets kvalitet och effektivitet. Det är också utredningens mening att kvaliteten på SIDA:s konsultupphandlingar höjs om den samordnas med andra personalbiståndsinsatser. I avsnitt 4.3 om rekrytering diskuteras de organisatoriska konsekvenserna av utredningens förslag.

Sektorbyråchefernas ansvar och befogenheter i organisationen kan enligt utredningens förslag anges vara:

- Överordnat ansvar för policy inom fackområdet,
- ansvara för beredning av insatser och föredragning inför reg.ac,
- ansvara för utveckling och utbildning inom fackområdet för hela verkets personal,
- ansvara för rekrytering av biståndspersonal (kon-sulter, korttidsanställda, kontraktsanställda),
- ansvara för resursbasutveckling,
- ansvara för biståndsorganets samarbete med FN-organ inom fackområdet,

- ansvara för byråns budget, personal m.m,
- rapportera till verksamheten samt avdelningschef enligt delegering.

Administrativ avdelning:

Enligt utredningens förslag inrättas en administrativ avdelning omfattande ekonomibyrån, personalbyrån inklusive de delar som kvarstår av rekryteringsfunktionen samt centralarkiv och bibliotek.

I flera av de rapporter som utredningen tagit del av påtalas bristen på långsiktighet och utvecklingskapacitet av den interna administrationen. Personalorganisationerna har framfört åsikten att någon i verksamheten på heltid borde ägna sig åt dessa frågor. I direktiven anges att utredningen bör "överväga om SIDA:s interna administration är ändamålsenligt utformad". På grund av den korta utredningstiden har utredningen inte haft möjlighet att fördjupa analysen i detta avseende. Utredningens förslag berör huvudsakligen den operativa verksamheten. Det är dock uppenbart att system för operativ och för internadministrativ verksamhet måste integreras. SIDA har påtagliga problem att få statens generella system för ekonomisk- och löneadministration att samverka med systemen för planering och styrning av biståndsinsatser. Detta beror bl.a. på den geografiska spridningen av verksamheten och det stora inslaget av oförutsägbara faktorer i biståndssamarbetet.

Inom SIDA pågår för närvarande ett omfattande rationaliseringsarbete, innefattande bland annat möjligheten att lägga över vissa administrativa rutiner på ADB. Det berör centralarkivet, inköpsbyrån, personalarkivet och uppföljning av löne- och andra personalkostnader. Enligt utredningens förslag skall

tjänstesystemet förändras vilket i sin tur kommer att kräva en administrativ översyn av personalbyrån. Detta är omedelbara arbetsuppgifter omfattande viktiga administrativa och organisatoriska förändringar.

Utredningen har kunnat konstatera att det administrativa regelsystem som finns utarbetat inom SIDA på flertalet områden är tillfredsställande. Det finns ingen anledning att föreslå några omfattande förändringar eller tillägg. Dock har det påpekats att det behövs en aktiv uppföljning och möjligen bättre tillämpning av reglerna. Detta ställer i första hand krav på utbildningsresurser.

Ovan har utredningen pekat på några förhållanden som motiverar en förstärkning av ansvaret för de administrativa frågorna på ledningsnivå. Det är utredningens mening att dessa frågor, och särskilt den fortlöpande anpassningen och rationaliseringen, kräver särskild uppmärksamhet. Den långsiktiga planeringen och samordningen av verkets administrations-system förutsätter ett direkt engagemang av verksamheten.

Direktionen:

I den nuvarande organisationen utgör direktionen ett organ för samråd och information. Den sammanträdde en gång i veckan och omfattar samtliga avdelningschefer, byråchefer samt ett flertal adjungerade. Formellt ingår också biståndskontorscheferna och dessa deltar då tjänstgöringen är förlagd till SIDA.

I den nu föreslagna organisationen medför arbetsfördelningen mellan i första hand avdelnings-, biståndskontors- och sektorbyråcheferna att delegering av beslut kan ske mera precist till nivåer under verksam-

ledningen. Av detta följer att direktionen inte längre fyller samma behov som tidigare.

Direktionen i sin nuvarande omfattning bör, enligt utredningens mening, i första hand användas av verksamheten för diskussion och dialog kring principiella frågor vad beträffar direktiv för verksamhet och planering, delegeringsordning samt därmed sammanhängande aktiviteter. Den behöver därmed inte sammanträda lika ofta som för närvarande.

Sammanfattning av organisationsförslag

Utredningen föreslår sålunda att SIDA:s organisation ändras i syfte att

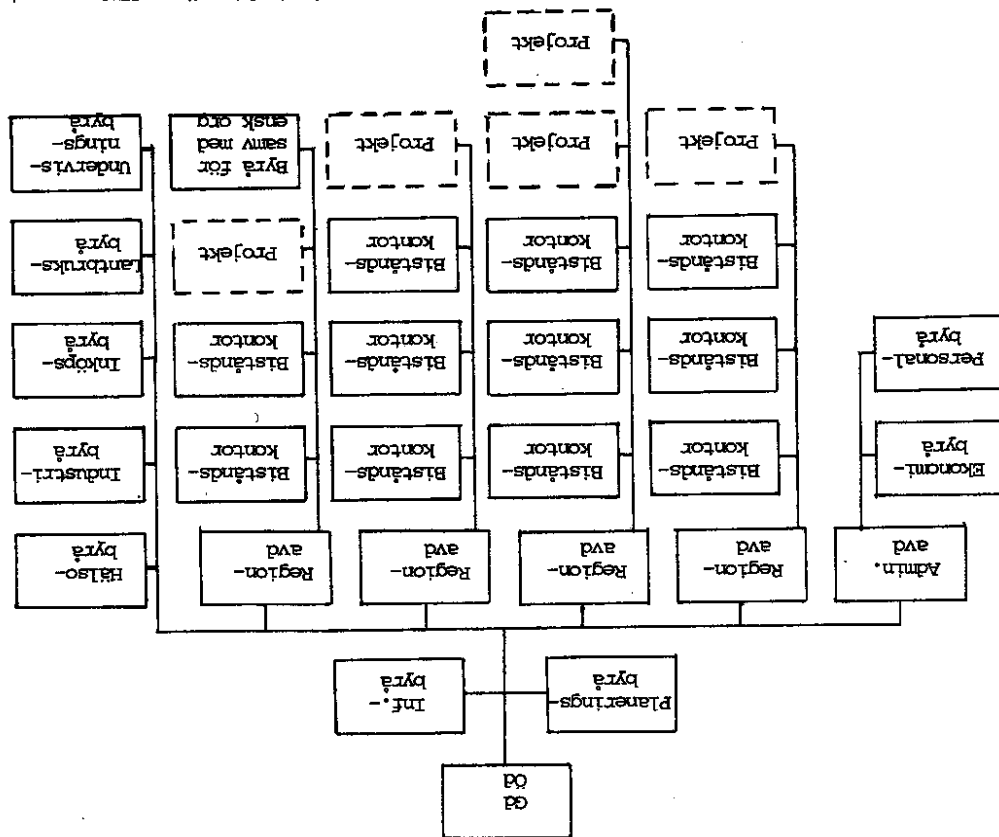
- förstärka verkets ledning,
- samordna det operativa arbetet regionvis,
- öka den professionella kvaliteten i insatsarbetet.

De viktigaste förändringarna som föreslås för att åstadkomma detta är

- att en överdirektör (nyinrättad tjänst) blir ställföreträdare för generaldirektören,
- fyra regionavdelningar inrättas för den operativa verksamheten, med var sin avdelningschef (1 nyinrättad tjänst),
- en administrativ avdelning inrättas,
- sektorbyråerna förstärks med personal för rekrytering,
- en ny byrå för samarbete med enskilda organisationer och katastrofbistånd inrättas,
- särskilda projektledare utses för större projekt.

Den för SIDA föreslagna organisationen framgår av följande principskiss.

Principskiss över SIDA:s organisation



Generaldirektören har en överdirektör som sin ställföreträdare. En planeringsbyrå (utrednings- och utvärderingsfunktionerna i nuvarande utredningsbyrå) inrättas som stabsgorgan till verksamheten. Fyra regionavdelningar inrättas bestående av biståndskontoren inom respektive region samt något eller några större projekt. Ett regionsekretariat (personal från nuvarande länderbyrå) inom varje avdelning svarar för kontakter med biståndskontoren samt för samordning.

Hälsö-, industri-, lantbruks- och undervisningsbyråerna förstärks med rekryteringsgrupper (från personalbiståndsbyrå). Några mera betydande projekt, kan ställas under ledning av särskilda projektledare som föredrar direkt inför respektive avdelningschef. Inköpsbyrå omorganiseras internt men har oförändrade arbetsuppgifter.

Utrednings-, länder- och personalbiståndsbyrå i nuvarande organisation upphör att fungera i nuvarande form. Uppgifterna flyttas till olika enheter i den föreslagna organisationen.

En administrativ avdelning skapas bestående av ekonomi- och personalbyråerna.

Vidare inrättas en byrå för samarbete med enskilda organisationer och katastrofbistånd. Denna insorteras under ac för Central- och Latinamerika.

I de följande avsnitten återkommer utredningen till några av de frågor som berörts här. Det gäller personalbiståndsbyrå, inköpsbyrå, inrättandet av en byrå för samarbete med enskilda organisationer och katastrofbistånd samt informationsbyrå. Beträffande servicefunktionerna inköp och rekrytering finner ut-

redningen att båda kräver en nära koppling till de enheter som ansvarar för insatsernas beredning och genomförande. I fråga om personalbiståndsbyrå förordar utredningen en integrering av rekryteringsfunktionerna i sektorbyråerna. I fråga om inköpsbyrå anser dock utredningen att den del av verksamheten som avser själva upphandlingen delvis bör kunna frikopplas och bära sina egna kostnader genom att tjänsterna avgiftsbelägges..

4.2. Administration av större projekt

Förslag

I föregående avsnitt har utredningen redovisat hur ledningsresurser och ledningskapacitet inom organisationen i sin helhet skall kunna förstärkas. Huvudtanken har varit att ge den operativa verksamheten och därmed biståndsprojekten/programmen ökade resurser och uppmärksamhet. I det följande lämnar utredningen förslag på hur en motsvarande förstärkning skall kunna uppnås på projektnivå. Förslaget syftar till att öka effektiviteten och kvaliteten hos biståndet genom ett helhetsansvar i ledningen för de större projekten.

Det landprogrammerade biståndet svarar för 75 procent av det bilaterala biståndet genom SIDA. En nedbrytning av det landprogrammerade biståndet i program och projekt visar att under treårsperioden 1979/80-1981/82 de tio största program/projekten i genomsnitt svarade för 50 procent av utbetalningar exklusive importstöd per år. Detta förhållande utgör enligt utredningen ett viktigt motiv att se över formerna för organisationen av dessa insatser. Utredningen har låtit fram ett underlag för en projekt/programorienterad organisation. Detta redovisas i bilaga 4. Utredningens förslag ansluter i allt vä-

sentligt till tankarna i denna rapport.

Förslaget går i korthet ut på att skapa nya funktioner som projektledare inom organisationen. Dessa skall ha ett långtidsansvar för projekten från planeringsstadiet och under genomförandefasen. Därmed skapas möjligheter att ge personer inom organisationen större ansvar och förutsättningar att växa professionellt i projektledarrollen. En ökad kunskap bidrar i sin tur till att höja arbetets kvalitet. Insatsplanering och genomförande hemma och ute kan ske på ett mer samordnat sätt. Det skapas bättre förutsättningar för att i ett tidigt skede planera behovet av interna och externa resurser.

Projektledarna bör, enligt utredningens mening, vara direkt underställda respektive regional avdelningschef. Därigenom kan det ske en samordnad prioritering av tillgängliga resurser vid biståndskontor och sektorbyråer. Projektledarens ansvar och befogenheter bör omfatta att besluta om förändringar inom överenskomna ramar för projektet, att ansvara för projektets budget och dess uppföljning samt att ansvara för insatsens olika faser.

Det förutsättes att projektledaren samråder samt samverkar vad beträffar resursanvändning med såväl chefer för berörda sektorbyråer som med biståndskontorschef. Projektledaren måste i många sammanhang utnyttja sektorbyråernas kompetens och professionella resurser. Vid verksamhetens förläggning i Stockholm förutsättes det att projektledaren lokal- och resursmässigt arbetar vid den sektobyrå till vilken projektet ämnas mässigt hör. På motsvarande sätt förutsättes det att projektledaren vid fältstationering arbetar vid biståndskontoret och i alla frågor som ej berör de områden vilka delegerats till projektledaren genom

särskilt beslut arbetar under biståndskontorschefens ledning.

Funktionen som projektledare är inte ny i SIDA's organisation. Arbetsformen har praktiserats i några få stora och komplicerade insatser. Verksamheten, som i realiteten är av projekt- och programkaraktär enligt de överenskomelser som ingås med mottagarländerna, underlättar väsentligt formandet av projekt inom organisationen. I samband med en formalisering av projektorganisationen lämnar utredningen följande förslag på kriterier för urval av projekt:

- resursmässigt stora insatser
- komplexa insatser
- långsiktiga insatser
- geografiskt avgränsade insatser

Eftersom projektorganisationen sannolikt enligt de ovan nämnda kriterierna begränsas till ett fåtal stora insatsområden, blir åtminstone den antalsmässiga majoriteten av insatser fortfarande förankrade i sektorn för respektive biståndskontor enligt samma ordning som gäller för närvarande. Det förutsättes därför att dessa två enheter samråder i beslut och samverkar i resursanvändning på motsvarande sätt som projektledare och berörda enheter.

Ansvar för det fackmässiga kunnandet inom organisationen vilar, såsom redovisas i föregående avsnitt, på de olika sektorbyråerna.

Projektledningsfunktionen bör i vissa sammanhang kunna finansieras inom landramen i anslutning till programmet ifråga. Utredningen vill, utan att ta ställning i en huvudsakligen lönepolitisk fråga, peka på några alternativa tillvägagångssätt. Projektledar-

funktionen förutsättes normalt innebära en befordran genom ett större ansvarstagande. Man kan då välja att inrätta en ny tjänst på högre nivå. Det förutsättes en motsvarande minskning någon annanstans inom organisationen eftersom den högre tjänsten måste rymmas inom den fastställda lönesumman. Man kan också välja att se tjänsten som temporär. Detta skulle kunna motivera en annan lösning på frågan om löneförstärkning/befordran. Man skulle i ett sådant fall kunna avsätta en administrativ komponent i programbudgeten (landramsmedel). Ur denna administrativa budget finansieras konsulter, men eventuellt också projektledarbidrag som kompletterar den lön projektledaren uppbär i sin tjänst vid SIDA. Projektledartillägget bör kunna regleras kollektivavtalsvägen. Man kan exempelvis jämföra med det fall då SIDA anlitar en konsult som projektledare. Hela denna kostnad belastar då landramen.

4.3. Rekrytering av biståndspersonal

I direktiven för utredningen anges att SIDA's organisation för upphandling av varor och tjänster

"bör kunna utnyttjas på ett vidgat sätt av såväl andra biståndsgörare som direkt av mottagarländerna. Utredningen bör pröva behovet av organisatoriska förändringar för att uppnå detta syfte".

Beträffande personal har utredningen funnit att behovet av ökad samordning med SIDA är litet bland de mindre biståndsgörarna. Vid upphandling av konsulter sker redan idag ett samarbete mellan ex BITS och SIDA. De förslag som utredningen nedan lämnar avseende SIDA's rekrytering och konsultupphandling syftar i första hand till förbättringar inom det av SIDA handlagda biståndet. Dessa förbättringar torde dock också komma de organ som samarbetar med SIDA till del i

form av förbättrad kvalitet på upphandlingarna.

I direktiven nämns vidare att

"fältpersonalen kräver en stor administrativ insats av såväl biståndskontoren som hemmamyndigheten. Utredningen bör studera möjligheterna till förenklingar".

I det följande redovisar utredningen den nuvarande rekryteringsorganisationen. Vidare diskuterar utredningen olika sätt att förenkla och underlätta SIDAS rekrytering av personal för biståndsarbete. Synpunkter och förslag lämnas på det nuvarande avtalet för biståndspersonal och rätten till ledighet för tjänstgöring i biståndsarbetet. Slutligen lämnar utredningen förslag till en organisatorisk samordning av funktionerna för rekrytering av konsulter och kontrakts/korttidsanställda.

SIDA har i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 anført att ett ökande behov föreligger av svensk personal inom biståndsverksamheten. I anslagsframställningen redogörs för olika hinder att rationellt hantera de förmåner som utgår till den kontraktsanställda personalen. Vidare säger man:

"Genom åren har utformningen av villkoren för den kontraktsanställda fältpersonalen lett till en alltmer komplicerad administration. Bland annat är de avtal som reglerar den utlandsstationerade personalens anställningsvillkor i stort uppbyggda på den svenska arbetsmarknadens förhållanden och avspeglar inte tillräckligt arbetssituationen i u-land. Det är t ex svårt att få en u-landsmyndighet att inse det rimliga i rätten till faderskapsledighet under en tvåårig kontraktsperiod. De svenskecentrerade avtalen leder också i en u-landsituation, som varierar så starkt från land till land, till många svåra och för SIDA kapacitetsöndande årenden.

Även lönesättningen för biståndsarbetare och arbetet med lönesättning har blivit ett hinder för en ra-

tionell hantering av den kontraktsanställda personalen. Eftersom lönen i dag utgör endast en mindre del av den totala summan av nettoförmåner i form av utlandsstillägg och familjetillägg bör arbetet med lönesättning kunna rationaliseras betydligt. För SIDAS del kompliceras ovanstående frågor av att besluten i många fall tillkommer andra myndigheter och institutioner som inte själva har att i arbetet ta ansvar för konsekvenserna av de beslut som fattas.

Ett sätt att gå runt dessa problem är att låta svenska företag anställa personalen. Så sker redan i betydande omfattning och medför ofta fördelar vad gäller rekryteringstider och när det gäller att under u-landstjänstgöringen ge personalen stöd från en hemmaorganisation. Mot en mer generell användning av denna lösning talar att den kontraktsanställda personalen är ett av SIDAS viktigaste instrument i dialogen med mottagarländerna. Andra överväganden än den krångliga administrationen av kontraktsanställda bör ligga till grund för beslutet huruvida personal skall engageras genom svenska företag eller som kontraktsanställda inom projekten.

SIDAS strävan är att åstadkomma sådana regler och avtal att den kontraktsanställda personalen inte blir svårare att anställa och administrera än svensk företagsanställd personal.

Ett problem som blivit alltmer akut är att det blir allt svårare för kandidater och deras medföljande makar att få tjänstledighet för u-landsuppdrag. Framför allt gäller detta personal med privat, kommunal- eller landstingsanställning. Samma svårigheter gäller för de nya statliga bolag och stiftelser som bildats under de senaste åren. SIDA avser att ta upp förhandlingar med dessa parter".

Vidare nämns att behovet av svensk personal inom biståndet är ökande och

"kräver intensifiering av SIDAS arbete med att få fram lämpliga personer. Därför genomför SIDA nu bl a en genomgripande modernisering av sitt register över biståndspersonal och intresserade kandidater och lägger ökad vikt vid rekryteringsfrämjande åtgärder."

Rekrytering och utbildning av fältpersonal - nuläge

Fältpersonal är en resurs i det bilaterala bistånds-

samarbetet. När och hur den skall användas bestäms av biståndskontoren och sektorbyråerna i samarbete med mottagarländerna. När uppdrags- och arbetsbeskrivningar framställts handhas urval, rekrytering och utbildning på olika sätt beroende på personalslag. Den kontraktсанställda personalens rekrytering är i huvudsak personalbiståndsbyråns ansvar. Rekrytering av konsulter sköts däremot i huvudsak inom berörd sektorbyrå.

Vad beträffar personalbiståndsbyrån kan konstateras att det är en relativt stor enhet. Dess fördelning på underenheter framgår av följande tablå:

Enhet/ansvarsområde	Antal tjänstemän
Byråledning	2
Rekryteringssektion	25
för undervisningsbyrån	5
hälsobyrå	3
industribyrå	6
lantbruksbyrå	6
FN O. direktkr.	4
Rekryteringsfrämjande verksamhet	6
Kursgård Uppsala/utbildn.	4
Fältpersonaladministration	14
Internadministration	5
TOTALT	56

Anm. Inom flera enheter, särskilt vid kursgården, finns personal som avlönas med extra anslag.

Rekryteringssektionen utgör den personalmässigt största enheten inom personalbiståndsbyrån. Den är indelad i fem rekryteringsgrupper varav fyra sysslar med rekrytering för SIDA:s verksamhet och en med i första hand rekrytering av biträdande experter till FN-organen. Inom personalbiståndsbyrån finns också en enhet som sysslar med rekryteringsfrämjande åtgärder, bl a koordinering av sektorbyråernas resursbasåtgär-

der. Denna enhet ansvarar även för utgivningen av SIDA:s annonsblad. Lediga uppdrag samt för framställning av informationsmaterial till utresande fältpersonal och konsulter. Återföring av erfarenheter från biståndsarbetare handhas också inom enheten.

Under budgetåret 1982/83 rekryterades 143 korttidsanställda och 104 kontraktсанställda. I oktober månad 1983 tjänstgjorde totalt 262 kontraktсанställda i olika biståndsprogram.

Rekryteringssektionen har till sin hjälp ett personarkiv som omfattar 11.000 personfiler över nu och tidigare tjänstgörande biståndspersonal samt personer som önskar komma ifråga för biståndsarbete. Arkivet med tillhörande ADB-baserade register är organisatoriskt knutet till SIDA:s centrala arkiv men personalbiståndsbyrån ansvarar för registervården. Kvaliteten på registret anses vara relativt låg. Under senare år har rekryterarna därför använt registret endast i begränsad omfattning. Uppgifter om konsulter förekommer knappast alls.

För att öka kvaliteten och utnyttjandet av registret har SIDA under 1982/83 anlitat en konsult, Scandinavian Institutes for Administrative Research (SIAR) för en översyn av personarkivet. I sin rapport föreslår konsulten att det sker en rekonstruktion. Problemet sammanhänger, enligt konsulten, med dåliga rutiner för kodning av uppgifterna. Som exempel anges att de utgallringar som gjorts (1976 och 1981) endast i liten omfattning förbättrat registret och att kvaliteten därför fortfarande är otillfredsställande.

Vid SIDA:s kursgård, som har lokaler för internatkurser, genomförs olika kurser för fält och SIDA-personal.

nal som förberedelse för arbete i mottagarländerna. Dessutom genomförs kurser för enskilda organisationer och företag. SIDA betingar sig då ersättning enligt av RRV godkända normer.

Sektionen för fältpersonaladministration handhar de administrativa frågor som sammanhänger med den kontrakt- och korttidsanställda fältpersonalens förmåner. Sektionen handlägger avtals- och kontraktsfrågor, utbetalning av löner, lönetillägg och säkerhetsfrågor. Biståndskontoren i mottagarländerna utför uppgifter som omfattar olika praktiska åtgärder såsom t ex anskaffning (i några fall byggande) och underhåll av bostäder. Sektionen har kommit att bli allt mera betungande beroende på ett komplicerat avtal samt i vissa mottagarländer försämrat säkerhetsläge.

De kontraktсанställdas förmåner består av lön, som beskattas i Sverige, och ett skattefritt utlandstillägg. Lönedelen som utgör en mindre del av förmånerna fastställs efter hörande av en till SIDA knuten rådgivande delegation som sammanträder vid behov. Delegationen har fem ledamöter med ett regeringsråd som ordförande. Representanter för civil- och utrikesdepartementen, Svenska Arbetsgivareföreningen och SIDA ingår. Ordförande, ledamöter och suppleanter förordnas av regeringen. De flesta ärenden är av sådan art att delegationens rekommendationer kan förutses eftersom liknande ärenden behandlats tidigare.

I december 1983 fattade delegationen beslut om att SIDA på försök, med början i januari 1984, skall medges att utan delegationens hörande erbjuda kontraktсанställda befattningslöner och personliga löner inom vissa särskilt angivna ramar. SIDAS åtgärder rapporteras sedan periodiskt löne delegationen. Det nya sys-

temet kommer att bidra till kortare handlägningstider vid anställning av flertalet kontraktсанställda.

Förslag avseende tjänstledighet för tjänstgöring i biståndsarbete

En central fråga i personalbiståndet är svårigheterna för presumtiva kontraktсанställda att få tjänstledighet för sig själva och sina medföljande makar/or eller sammanboende från sina arbeten i Sverige. Möjlighet till tjänstledighet för både utresande och medföljande finns för statsanställda. Detta regleras i en förordning från 1975. För den kontraktсанställda gäller där ingen tidsbegränsning men den medföljande har rätt till maximalt fyra års tjänstledighet. Svenska landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet uppmanar sina medlemskommuner att "om ej synnerliga skäl föreligger häremot" följa reglerna för statsanställda. Svenska Arbetsgivareföreningens rekommendation till sina delägare omfattar endast de kontraktсанställda själva, inte deras medföljande.

Enligt SIDAS erfarenhet är den nuvarande ordningen otillräcklig. Tid efter annan händer det att potentiella utresande och medföljande inte ges tjänstledighet. Problemen med tjänstledighet för kontraktсанställda har under senare år varit oförändrat medan svårigheterna för de medföljande accentuerats.

I meritvärderingsutredningens betänkande Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m m (Ds C 1983:16) framhålls bl a att det är angeläget att ytterligare underlätta för svenskar att kunna arbeta utomlands. Utredningen anser det önskvärt att antalet utlandsstationerade svenskar bör ökas både inom varu- och tjänsteexporten och för biståndsarbete i svenska och internationella organisationer. Meritvär-

deringsutredningen framhåller att olika hinder för svenskars utlandstjänstgöring bör undanröjas samt att sådan tjänstgöring bör tillmätas en klart ökad betydelse meritvärdemässigt.

Riksdagen har vid flera tillfällen behandlat motioner angående tjänstledighet för internationellt biståndsarbete. I arbetsmarknadsutskottets utlåtande AU 1979/80:8 diskuteras frågan om tjänstledighet för biståndsarbete. Utskottet understryker betydelsen av att de som är villiga att åta sig biståndsuppdrag också bereds tillfälle till detta. Man konstaterar att

"det är följaktligen viktigt att det finns goda möjligheter att få sådan ledighet. I första hand bör man enligt utskottets uppfattning, liksom hittills, söka lösa ledighetsfrågor av detta slag genom överenskomelse mellan parterna på arbetsmarknaden".

Lagfäst rätt till ledighet för biståndsarbete avvisades av utskottet.

En interdepartemental arbetsgrupp studerade 1979-81 återvändande biståndsarbetsares anpassning på den svenska arbetsmarknaden samt tjänstledighets- och meritfrågor. Arbetsgruppen fann då att några större problem inte tycktes föreligga att få tjänstledighet och att meritvärdet spelade en underordnad roll.

Enligt biståndsorganisationsutredningens mening har den interdepartementala arbetsgruppen med uppgift att studera återvändande biståndsarbetsares anpassning på den svenska arbetsmarknaden m m, inte tillräckligt beaktat intresset av tjänstledighet för biståndsarbetsarna och deras medföljande. SIDAS ovan redovisade erfarenheter visar att svårigheter att få tjänstledighet negativt påverkar rekryteringen till biståndsarbete. Det framstår också som rimligt att återvän-

dande biståndarbetare och deras medföljande skall ha en viss garanti för att återfå sina tidigare arbeten, i vart fall om bortovaron endast omfattar ett mindre antal år. Utredningen anser därför att biståndsbetare, och i förekommande fall deras medföljande makar/sammanboende, bör ges rätt till tjänstledighet från sina anställningar i Sverige. Utifrån biståndsbemyndigheternas behov skulle rätten till tjänstledighet kunna begränsas i tiden till maximalt fyra år.

Frågan om rätt till tjänstledighet för biståndsbetare kan lösas antingen genom lagstiftning eller genom kollektivavtalsreglering. Lagstiftningens vägen garanterar en likabehandling i fråga om tjänstledighet för hela arbetsmarknaden. Avtalsvägen har den fördelen att man kan anpassa rättigheterna till de olika bransch- eller företagspecifika förhållanden som kan finnas. En viss sådan anpassning torde emellertid kunna ske om man på sedvanligt sätt gör lagstiftningen dispositiv. Kollektivavtal kan då träffas om en anpassning av i första hand de olika förfaranderegler som behövs kring en grundläggande rätt till ledighet såsom anmälningstider, rätten att återgå i arbete i förväg m m.

En rätt till ledighet för biståndsbetare väcker emellertid frågan om inte en motsvarande rätt till tjänstledighet borde omfatta arbetstagare i det privata näringslivet som tjänstgör i utlandet under några år. Denna fråga ligger emellertid utanför utredningens uppdrag. De båda frågorna hör emellertid enligt utredningens mening samman och borde med fördel kunna studeras ytterligare i ett sammanhang. Utredningen förordar således att dessa frågor blir föremål för skyndsamt utredning.

Under tiden som tjänstledighetsfrågorna studeras i det utvidgade perspektiv som har angivits ovan, bör det dock vara möjligt för arbetsmarknadens parter att ytterligare pröva möjligheten att avtalsvägen utvidga rätten till tjänstledighet för biståndsarbete. Ett första steg vore att den kommunala och landstingskommunala sektorn utvidgade rätten till tjänstledighet till att omfatta även medföljande.

Förslag avseende anställningsavtal för biståndspersonal

Som konstaterats i utredningsdirektiven kräver administrationen av fältpersonalen en stor personalinsats. Anledningarna härtill är flera. Det avtal som reglerar personalens anställningsförmåner är mycket detaljrikt. Genom att det är anpassat till svensk arbetsmarknad innehåller det specificerade förmåner som leder till en mycket omfattande administration (ex hemresor, ledighetsbestämmelser).

SIDA har på olika sätt försökt bemästra de problem som de administrativa kraven givit upphov till. Sålunda diskuteras att den kontraktanställda personalen skulle vara anställd av ett av SIDA helägt bolag eller av en stiftelse som också svarade för administrationen av personalgruppen. Härigenom skulle det nu gällande avtalet inte längre vara tillämpligt. Personalens förmåner skulle dels kunna schabloniseras på ett ur administrativ synpunkt rationellt sätt och dels medge att rekrytering och administration av giftsbeläggs. SIDA skulle betala bolaget för de tjänster som det utförde för verket. Kostnaderna för de kontraktanställdas rekrytering och för administrationen av deras förmåner skulle därigenom också komma att belasta sakanslaget.

Såsom utredningen redovisat i kapitel 3 utgör personalresurser ett mycket viktigt inslag i en höjning av biståndets kvalitet. Det är därför, enligt utredningens mening, viktigt att ytterligare integrera och samordna personalbiståndet med den övriga biståndshanteringen. Detta talar emot en avskiljning av denna verksamhet. Det bör dock, enligt utredningens mening, finnas möjligheter att förenkla de nuvarande administrativa procedurerna. Utredningen anser att det bör ske en översyn av avtalet.

Utredningen föreslår sålunda att statens arbetsgivarverk ges i uppdrag att i samråd med SIDA snarast ta upp förhandlingar med berörda parter i syfte att nå fram till ett ur administrationssynpunkt acceptabelt avtal. Detta ligger väl i linje med de ansträngningar att förenkla förvaltningen som regeringen nyligen signalerat.

Förslag avseende organisation för rekrytering och utbildning av biståndspersonal

Samarbetet mellan sektorbyråerna och personalbistandsbyrån, särskilt vad gäller den senares medverkan i rekrytering av konsulter, har från tid till annan diskuterats inom SIDA. I ett verkschefsbeslut av den 25 augusti 1980 fastställs att

"kontrakts- och korttidsanställning skall hanteras på i princip likartat sätt. I avvaktan på att en inom SIDA pågående utredning skall föreslå riktlinjer för konsultupphandling gäller att SB (sektorbyråerna) har fortsatt ansvar för sådan upphandling men skall samråda med PB (personalbistandsbyrån) om formerna för urval och förberedelseutbildning innan kontrakt tecknas med konsultföretag".

Arbetet med anskaffning av konsulter, korttidsanställda och kontraktanställda har många likheter. I

samtliga fall gäller det att stämma av befattningarnas kunskaps-, erfarenhets- och egenskapsprofiler med dem som aspiranterna har. De resurser som personalbistandsbyrån nu använder för rekrytering av kontrakt- och korttidsanställda är större än dem som sektorbyråerna använder för rekrytering av konsulter. Detta är naturligt eftersom upphandling av kända och beprövade konsulter ofta förekommer. Fördelar skulle emellertid kunna uppnås om rekrytering av all biståndspersonal, såväl kontrakt- och korttidsanställd som företagsanställda konsulter, sammanfördes. Den naturliga hemvist för sektorbyråerna, som ansvarar för kontakten med resursbasen och planerar biståndsinsatserna.

Utredningen föreslår därför att de fyra rekryteringsgrupperna inom personalbistandsbyrån överföres till respektive sektorbyrå. Där skall grupperna hålla kontakt med resursbasen samt ansvara för rekrytering av all biståndspersonal inom respektive sektor.

Vad beträffar övriga delar av personalbistandsbyrån - grupperna för rekrytering till FN-organen och för rekryteringsfrämjande åtgärder, kursgårderna i Uppsala samt sektionen för fältpersonaladministration - är det naturligt att dessa flyttas till SIDA:s personalbyrå som har yrkesmässigt närliggande arbetsuppgifter. Rekrytering av FN-personal berör alla FN-organen och bör hållas samman. Kontaktnätet omfattar såväl de fyra sektorbyråernas yrkesområden som andra delar av SIDA:s resursbas. Det är angeläget att FN-rekryteringen bibehålls centralt placerad varigenom FN-organen får en kontaktpunkt inom SIDA i dessa frågor.

Den föreslagna förändringen innebär att rekryterarna placeras ut på fem skilda byråer. Man måste särskilt uppmärksamma hur denna personalgrupps yrkeskompetens

skall kunna underhållas. Det är angeläget att alla verkets rekryterare regelbundet dras samman till utbildningskurser och erfarenhetsutbyte. För att kunna realisera detta krävs att någon görs ansvarig för verksamheten. Utredningen föreslår att tjänsten som chef för personalbistandsbyråns rekryteringssektion omplaceras till personalbyrån. Innehavaren görs ansvarig för att den yrkesmässiga kompetensen för all SIDA:s rekryteringspersonal vidmakthålls. Grupperna för rekryteringsfrämjande åtgärder och för FN-rekrytering samt kursgårderna i Uppsala bör underställas denna. Samordningsansvaret för det personarkiv som betjänar rekryteringsverksamheten bör också ankomma på den nya personalbistandssektionen inom personalbyrån. Rekonstruktionen av registret bör fullföljas. Även konsulter bör omfattas av registret. Rekryteringsgrupperna inom respektive sektorbyrå förutsätts bli registeransvariga för de delar av registret som motsvarar deras yrkesfunktion.

Sektionen för fältpersonaladministration föreslås inordnas som en av sektionerna inom SIDA:s personalbyrå.

Med de föreslagna förändringarna upphör personalbistandsbyrån som egen byrå. En tjänst som byråchef blir härigenom tillgänglig för andra uppgifter inom verket. Övrig personal förutsätts, med de förändringar i arbetsuppgifterna som framgår av ovanstående, komma att fullgöra uppgifter i den föreslagna organisationen.

4.4. Inköpsverksamheten

Sedan 1978 finns inom SIDA en byrå med särskilt ansvar för upphandling av varor inom det bilaterala biståndet, inköpsbyrån. Verksamheten omfattar i övrigt upphandling under det internationella livs-

medelsprogrammet och medverkan i utbildning avseende upphandling och materialadministration.

De senaste åren har aktiviteterna inom kunskapsöverföring ökat och förordningsarbetet genom samarbete med bland andra ITC. Samverkan med näringslivet har konkretiserats och systematiserats i form av institutionella kontakter med SUKAB och Sveriges Exportråd.

I samband med SIDA:s översyn av katastrofbiståndets arbetsformer 1982 fick inköpsbyrån utökade uppgifter, främst för planering av beredskapslaget samt för samordning av upphandlingsfrågor mellan berörda organisationer. 1983 överfördes ansvaret för inköpen till biståndskontoren och de svenska skolorna i mottagarländerna till inköpsbyrån.

Inköpsbyråns arbetsbelastning har ökat. För närvarande sysselsätter byrån 22 tjänstemän och den beräknade tillgängliga arbetstiden innevarande budgetår uppgår till 250 personmånader. Den nuvarande personalstyrkan bedöms inte vara tillräcklig för att klara av det löpande arbetet.

Ökade resurser anses bland annat behöva avsättas inom byrån för utbildning av SIDA:s personal, främst vid biståndskontoren. Ökad betoning anses också erforderlig för kunskapsöverföring till mottagarländerna. Genom bland annat försämrade kreditvärdighet väljer allt fler mottagarländer att låta inköpsbyrån ombesörja upphandlingen inom biståndsverksamheten. Antalet inköpsorder ökade från 1 458 stycken 1979/80 till 1 700 stycken 1982/83.

Inköpsbyrån har därför i allt högre grad tvingats utkontraktera inköpsverksamheten. 1982 slöts ett avropsavtal med Broströms HAB, som gör att byrån kan

lägga ut tidsödande och värdemässigt begränsad upphandling. Även andra konsulter - enskilda och företag - anlitas löpande. Upphandlingstjänster ingår i vissa större industriprojekt som en av flera delar i konsultavtal. I vissa fall debiteras kostnaderna härför landramen, i andra fall SIDA:s expertismedel eller inköpsbyråns IRV-medel.

Konsultstudie av inköpsverksamheten

SIDA har tillkallat en konsult, AB Samhällsrådet, för att utreda behovet av förändring i inköpsverksamhetens organisation. Konsultens uppdrag har omfattat att lämna förslag till organisation av dels en fortsatt anslagsfinansierad verksamhet, dels en avgiftsfinansierad verksamhet. Förutsättningen i det senare fallet har varit att kostnaderna för inköpstjänster, som nu i huvudsak belastar SIDA:s anslag för administration (C 4), i stället skall bäras av biståndsanslaget (C 2).

Konsulten har redovisat sina iakttagelser och förslag i två rapporter (1983). I delrapport I anges inköpsverksamhetens strategiska problem vara

"Kapaciteten och flexibiliteten

INKÖPs kapacitet är otillräcklig idag och kommer även att vara det i framtiden, eventuellt efter en mindre och temporär nedgång i efterfrågan. INKÖP har svårigheter att anpassa organisationen efter efterfrågans volym och inriktning.

Kvaliteten

Om inte kapaciteten ökar kommer kvaliteten i upphandlingen att sjunka, vilket kan avläsas som en ökning av totala kostnaden för varan och upphandlingstjänsten. Eventuellt skulle kvaliteten redan nu kunna höjas genom kapacitetsförstärkning, rationalisering och/eller organisationsutveckling. Att kunna hålla och helst öka professionaliteten är en oundgänglig förutsättning för god upphandling.

Marknaden

Marknaden för INKÖPS tjänster är sannolikt väsentligt mycket större än den som är känd idag. Genom att konkurrenterna på den kommersiella marknaden förefaller vara mindre effektiva borde INKÖP ha stora möjligheter att etablera sig på den internationella marknaden utanför svenskt bistånd.

Avgiftsfinansiering

I nuvarande upphandling finansieras kostnaden för upphandling genom INKÖP av SIDAS administrativa anslag. När INKÖP lägger ut orden på BTC eller annan konsult debiteras landramen. Samma förhållande gäller för upphandling genom projektledningskonsulter."

För att komma tillrätta med problemen föreslår konsulten följande åtgärder:

- (utökning av) antal tjänster,
- rationalisering (ADB och liknande),
- organisationsutveckling (decentralisering, specialisering, organisationsförstärkning).

Konsulten redogör för olika möjligheter att rationalisera verksamheten. Bland annat föreslås en tydligare uppdelning av funktionerna i byråns verksamhet. Under byråchefen föreslås två sektioner, den ena för inköp och transporter och den andra för planering och uppföljning. Den första sektionen indelas i produktgrupper enligt förslaget. Planerings- och uppföljningssektionen svarar för kontakter med biståndskontoren, kunskapsöverföring och dokumentation. Denna organisationsändring bör, enligt konsulten, genomföras vare sig inköpsbyrån förblir anslagsfinansierad eller om en övergång till avgiftsfinansiering sker.

Konsulten förutsätter i sin analys att det datorstödd till inköpsverksamheten som sedan länge förberetts skall genomföras.

Enligt konsultens bedömning är SIDAS inköpsverksamhet konkurrenskraftig i jämförelse med de företag som mot marknadsmässiga provisioner åtar sig upphandlingsuppdrag. Sådana provisioner uppgår vanligen till mellan fyra och sju procent av varuvärdet. Konsultens beräkning av de kostnader som SIDAS inköpsorganisation drar för en jämförbar prestation uppgår till 2,9 - 3,5 procent. Detta visar dels att inköpsbyrån kan självfinansiera upphandlingsverksamheten till marknadsmässiga villkor och dels att det vore effektivare om inköpsbyrån ombesörjde all upphandling.

Inköpsbyrån har dock idag inte resurser att själv klara av de inköp som föranleds av SIDAS operativa verksamhet. Värdet av denna utkontraktering är såvår att uppskatta men bedöms av konsulten uppgå till 5 personår.

Konsulten föreslår att upphandlingsverksamhetens kostnader täcks med avgifter som belastar de projekt som använder sig av inköpsbyråns tjänster. Därigenom skulle dessa kostnader komma att belasta SIDAS anslag och inte som för närvarande belastas administrationsanslag. Det antal tjänster som härigenom kostnadsräknats skulle komma att avlastas administrationsanslaget uppgår till omkring 10.

En ev avgiftsfinansiering av verksamheten kan, enligt konsultens förslag, ordnas på två olika sätt; dels som ett av SIDA ägt aktiebolag, dels genom att upphandlingsverksamheten ges befogenhet att uppbära avgifter för sina tjänster. Den senare formen beskrivs ofta som att verksamheten har 1 000 kronors-anslag.

Den organisatoriska funktionsuppdelning som konsulten föreslagit är en förutsättning för avgiftsfinansiering eftersom avgiftsfinansieringen endast berör in-

köps- och transportverksamheten och att det för denna krävs en särskild ekonomisk redovisning.

Inköps- och transportsektionen föreslås omfatta cirka 15 tjänster. Detta innebär en ökning med 5 tjänster. Sektionen antas då kunna åta sig all inköpsverksamhet, även den som för närvarande utkontrakteras. Kostnaderna för sektionens verksamhet täcks med avgifter.

Inköpsbyråns chef samt planerings- och uppföljningssektionen förutsätts ansvara för planering och samordning av byråns verksamhet. Här föreslås en fortsatt anslagsfinansiering.

Av de tre i rapporten beskrivna modellerna - oförändrad anslagsfinansiering, respektive med 1 000 kronors-anslag och som aktiebolag - föreslår konsulten 1 000 kronors-anslag.

Inom SIDA har konsultrapporten granskats av en partsammansatt ledningsgrupp samt föredragits i direktionen. Båda förordar att inköpsverksamheten organiseras i enlighet med konsultens förslag samt att verksamheten avgiftsfinansieras. SIDAS verksamhet har informerats biståndsorganisationsutredningen att han delar ledningsgruppens och direktions uppfattning.

Riksrevisionsverket genomförde en revision avseende SIDAS varu- och tjänsteanskaffning. Avrapportering beräknas ske i juni månad 1984. Uppdraget gäller främst anskaffningsprocessen och hur den kan förbättras med beaktande av upphandlingskungörelsens regler. Organisation och finansiering av SIDAS upphandling kommer inte att på något avgörande sätt behandlas i RRVs utredning.

Förslag

SIDA är i färd med att rationalisera sin inköpsverksamhet. En särskild tillkallad konsult har bland andra förändringar föreslagit avgiftsfinansiering av den "rena" upphandlingsverksamheten inom inköpsbyrån varigenom kostnaderna kommer att belasta SIDAS sakanslag för biståndsinsatser. Uppskattningsvis 10 tjänster avlastas härigenom administrationsanslaget. SIDA har meddelat utredningen att verket ställer sig positivt till konsultens förslag.

Utredningen delar SIDAS bedömning att inköpsverksamheten bör omorganiseras på föreslaget sätt. En avgiftsfinansiering skulle även göra det möjligt för andra biståndsorgan och enskilda organisationer med verksamhet i u-länderna att kunna nyttja SIDAS inköpstjänster på sätt som omnämns i utredningsdirektiven.

4.5. Samarbetet med de enskilda organisationerna

En betydande del av det svenska utvecklingsbiståndet lämnas eller förmedlas av kyrkliga, humanitära, kooperativa, fackliga m fl enskilda organisationer. Totalt svarar dessa organisationer för insatser motsvarande omkring en femtedel av de senaste årens SIDA-anslag. Insatserna finansierades 1982 till drygt hälften med organisationernas egna resurser. Återstoden utgjordes av SIDA-medel i form av projekt- och informationsbidrag till organisationerna och katastrofbistånd förmedlat av dem.

De enskilda organisationernas biståndsverksamhet har vuxit snabbt de senaste åren. SIDA-anslaget för de enskilda organisationernas utvecklingsprojekt motsvarar innevarande budgetår 6 procent av SIDAS totala

biståndsanslag. För 1974/75 var motsvarande siffra 2 procent. Budgetåret 1982/83 förmedlades cirka hälften av katastrofbiståndet genom enskilda organisationer. Denna andel hade därmed femdubblats på sju år. Både stödet till enskilda organisationers utvecklingsarbete och katastrofbiståndet föreslås ökad budgetåret 1984/85.

De enskilda organisationernas insatser bygger i regel på en betydande u-landserfarenhet. De sker till jäm- förelsevis låga administrationskostnader. Organisationerna har i vissa fall särskilda förutsättningar att nå de fattigaste och mest utsatta folkgrupperna. Dessutom bidrar de till den svenska allmänhetens kunskap om och förståelse för u-landsproblemen och utvecklingsbiståndet.

Enskilda organisationer kan genom SIDA få en stor andel av sin u-landsinriktade bistånds- och informationsverksamhet finansierad med statliga medel (maximalt 80 procent). Antalet bidragsmottagande organisationer växer snabbt. Införandet av ramavtal mellan SIDA och ett flertal större organisationer har inneburit administrativa lättnader.

Utredningen utgår från att en fortsatt utbyggnad av samarbetet mellan SIDA och de enskilda organisationerna anses önskvärd. Den har genom intervjuer med företrädare för SIDA och för flera av organisationerna sökt bilda sig en uppfattning om eventuella problem och om möjligheterna att förbättra samarbetsformerna. Den har härvid i första hand inriktat sig på frågor med anknytning till SIDAS organisation. I andra hand har vissa mer allmänna frågor aktualiserats.

Frågor_berörande_SIDAS_organisation

Flertalet ärenden som rör samarbetet mellan SIDA och de enskilda organisationerna handläggs på undervisningsbyråns Sektion för bidrag till svenska enskilda organisationer (UND-E), på informationsbyråns Arbetsgrupp för samarbete med enskilda organisationer (INFO-E) och på länderbyråns Sektion 4 - Katastrof- ärenden.

UND-E består av åtta tjänstemän och handlägger ärenden rörande bidrag till enskilda organisationers u-landsprojekt. Sektionen ingår visserligen organisatoriskt i undervisningsbyrån men sorterar verksamhetsmässigt direkt under en av avdelningscheferna.

Inom INFO-E, bestående av tre tjänstemän, bereds ärenden rörande stöd till de enskilda organisationernas informationsverksamhet i Sverige om u-länder. Stödet lämnas dels som generella bidrag till vissa särskilt utsedda organisationer, dels som bidrag efter ansökan. Förslag om fördelningen av bidragen avgives av beredningen för u-landsinformation. Verkningsbeslut fattas av samma avdelningschef som i fråga om bidrag till enskilda organisationers biståndsverksamhet.

Katastrofärenden handläggs av länderbyråns katastrofsektion, som består av tre tjänstemän. Beslut i verkningsärenden fattas av en annan av avdelningscheferna. Beslut om större insatser fattas av regeringen. I bägge fallen föregås beslutet av samråd mellan UD, SIDA och Röda Korset inom katastrofgruppen.

En sammanslagning av i första hand UND-E och katastrofsektionen har diskuterats inom SIDA i tio år. Argumenten för och emot har utvecklats i ett flertal

promemorior. I "SIDAs katastrofbistånd - en översyn av arbetsformerna" (december 1981) anses fördelarna övertväga:

"Det gäller i båda fallen bistånd som inte är bundet till programländerna, det krävs noggrann projektgranskning i varje särskilt fall liksom också kontroll och resultatvärdering. ... Det behövs i båda fallen ett långsiktigt och förtroendefullt samarbete mellan å ena sidan vederbörande SIDA-tjänstemän och å andra sidan organisationernas förtroendemän och anställda befattningshavare".

"För de enskilda organisationerna torde det innebära en administrativ förenkling att en och samma byrå blir deras naturliga kontaktpunkt vid planering och genomförande av olika slag av fältprojekt. För SIDA skulle en sådan sammanslagning medföra vissa fördelar vad gäller resplanering och personalplanering och personalutveckling."

"En viss resursbesparing borde kunna uppnås. De rutiner som tillämpas vid bidragsgivningen på de båda enheterna är eller borde vara så likartade att man efter en sammanslagning säkerligen skulle kunna göra vissa rationaliseringsvinster. Det gäller exempelvis infordring av rapporter, anslagsbevakning och resultatvärdering".

Också från vissa enskilda organisationers sida har man uttryckt önskemål om att kontakterna med SIDA koncentreras till en och samma byrå.

Humanitärt bistånd till Latinamerika och södra Afrika hanteras inom SIDA av länderbyrån. En betydande del av de humanitära medlen kanaliseras genom svenska och internationella organisationer. Samtliga ärenden fördras i Beredningen för humanitärt bistånd, som är ett rådgivande organ åt SIDA och regeringen (se avsnitt 2.4). Det finns, enligt utredningen, skäl att övertväga om hanteringen av dessa ärenden också borde föras till den föreslagna byrån för samarbete med enskilda organisationer. Delar av det humanitära biståndet bereds dock i former som nära ansluter till formerna för landprogrammering. De regionala aspek-

terna torde också spela en viktig roll vid bedömning av ansökningar. Med hänvisning till den pågående översynen av beredningens mandat och därav följande eventuella förändringar, lämnar utredningen inget förslag i denna fråga.

Förslag

Trots att SIDA avstyrkte förslaget att samordna katastrofärenden och bidragsgivning till enskilda organisationer 1982, så finner utredningen att det finns många skäl som talar för en sammanslagning. Den ovan (4.1) föreslagna utvecklingen av länderbyrån, som är katastrofsektionens nuvarande hemvist, aktualiserar frågan ytterligare.

SIDAS informationsverksamhet behandlas i det följande (4.6). Där förordas en ökad inriktning av denna verksamhet på biståndsgivningen och dess resultat. Detta förord gäller inte bara SIDAs egen informationsverksamhet utan också den huvudpart av informationsanslaget som går till enskilda organisationers u-landsinformation. Bidragen till denna information bör alltså i högre grad än tidigare avse biståndsinriktad information i allmänhet och information om organisationernas egna insatser i synnerhet. Det skulle därmed vara naturligt att ärenden rörande sådana bidrag handläggs inom samma byrå som bidragen till insatserna. Enligt utredningen bör man övertväga att även SIDA-stödet till organisationernas u-landsinformation - och därmed INFO-E - tillförs den nya byrån. Självfallet måste samråd i informationsärenden ske mellan denna byrå och informationsbyrån.

Samverkan mellan offentligt och enskilt bistånd ryms mer både problem och möjligheter. Till problemen hör principerna och formerna för fördelningen av de stat-

projektbasis kan medföra administrativa lätnader. Vissa organisationer bör i ökad utsträckning kunna anlitas som konsulter på områden där de har speciell kompetens. SIDAS stöd av organisationernas inköpsverksamhet kan möjligen utvecklas.

Utredningen har här pekat på några frågeställningar och utvecklingsmöjligheter som aktualiseras av en önskvärd utbyggnad av biståndssamarbetet mellan SIDA och de enskilda organisationerna. Den har också anfört synpunkter på principerna och formerna för en sådan utbyggnad. Utredningen föreslår att det uppdras åt SIDA att tillsammans med företrädare för de enskilda organisationerna närmare utarbeta förslag om diskuterade förenklingar och effektivisering av bidragsgranskning.

4.6. Informationsverksamheten

U-landsinformationen har utretts vid olika tillfällen. Senast har detta skett av den biståndspolitiska utredningen, som 1977 avgav ett särskilt betänkande i frågan, "U-landsinformation och internationell solidaritet" (SOU 1977:73). Som en följd av utredningens förslag beslutades om en viss ökning av den grupp organisationer som får generella bidrag för sin u-landsinformation. Vidare beslutade riksdagen på utredningens förslag att göra beredningen för u-landsinformation till ett rådgivande organ åt SIDA.

Huvuddelen av de medel som årligen anvisas för information (anslaget C 3) fördelas mellan vissa enskilda organisationer i form av bidrag. Den återstående delen används för SIDAS informationsverksamhet. Av det totala informationsanslaget, för år 1983/84 23 miljoner, används 64 procent till bidrag till organisationer. 48 procent av anslaget utbetalas till vissa

liga bidragen och frågan om förhållandet mellan bidragen och egeninsatserna. Därmed sammanhänger organisationernas krav på oberoende och bevarad identitet. Samtidigt ställer SIDA krav på de stödda insatsernas utformning, uppföljning och utvärdering. Det finns olika uppfattningar om hur högt dessa krav bör ställas och på vilket sätt de bäst kan fyllas. Därmed finns det också olika syn på samarbetsavtalens utformning. Organisationernas begränsade administrativa kapacitet är en viktig faktor i sammanhanget. Möjligheterna att bygga ut denna kapacitet är oklara. Dessa exempel på problem och frågeställningar skulle kunna mångfaldigas.

Det är utredningens uppfattning att ett mera långtgående utnyttjande av samarbetsmöjligheterna måste byggas på ömsesidigt förtroende.

Det finns anledning att ytterligare förenkla de avtal och handläggningsordningar som reglerar samarbetet mellan SIDA och organisationerna. De SIDA-stödda insatserna måste givetvis stå i överensstämmelse med de mål som gäller för det statliga biståndet. Kontrollen av att så verkligen är fallet bör, åtminstone när det gäller de mer beprövade organisationerna, kunna ske i form av revision och utvärdering ex post i stället för en omfattande förhandsgranskning, som tar lång tid och som organisationerna uppfattar som onödigt byråkratisk. Det är också önskvärt att organisationerna biståndsverksamhet inte här binds till SIDAS metoder och uppfattning om vad som är lämpligt. Utredningen förordar således att förhandsgranskning för de organisationer som har ramavtal kraftigt begränsas.

Efter några års tillämpning kan ramavtalstekniken utvidgas till att tillämpas på fler organisationer. Fleråriga bidrag och bidrag på program- snarare än

angivna organisationer, som årligen ges bidrag, och 16 procent efter ansökan i varje särskilt fall. De fasta bidragen ges till olika löntagarorganisationer, studieförbund, SCC, LRF, SFR, SHIO, SUL, Svenska FN-förbundet och en kristen samarbetsorganisation.

Enligt den nu gällande föreskriften för beredningen för u-landsinformation (protokoll vid regeringssammanträde 1982-06-30) skall denna

"avge förslag till SIDA dels om inriktningen och utformningen av den offentliga informationsverksamheten rörande u-lands- och biståndsfrågor, dels om användningen och fördelningen av statsmedel anvisade under riksstatsens tredje huvudtitel, anslaget C 3. Information."

Beredningen skall bestå av ordförande och högst 13 ledamöter. Regeringen har bemyndigat utrikesdepartementet att utse ordförande, ledamöter och suppleanter samt sekreterare. SIDA skall ställa sekreteriats-tjänster till beredningens förfogande. Regeringen har bemyndigat SIDA att besluta om fördelningen av de bidrag som tilldelas organisationerna. SIDA följer därvid alltid de förslag som informationsberedningen lämnar.

SIDAS egen informationsverksamhet omfattar samarbete med undervisningsväsendet, massmedia, förlag och andra institutioner utanför SIDA, utställare m fl. Samarbetet innefattar bl a stipendier och u-landsseminarier. Informationsverksamheten sköts av informationsbyrån.

Sedan 1973 har informationsbyrån en organisation med byråledning och åtta arbetsgrupper, nämligen

- för samarbete med enskilda organisationer
- för samarbete med undervisningsväsendet

- för samarbete med massmedia
- för kultursamarbete, utställningar, film och föreläsningar (kulturgruppen)
- för Rapport från SIDA
- för interninformation
- för materialproduktion (förlagsgruppen)
- för planering, resultatvärdering, upplysning, distribution och bildarkiv (tvärggruppen)

Vid byrån arbetar 23 tjänstemän var till kommer vissa resurser som tillfälligt knyts till organisationen.

Under våren 1983 uppdrog SIDA åt en konsult, Wildeco Ekonomisk Information, att göra en genomgång av SIDA informationsverksamhet under de senaste fem åren. Denna period sammanfaller med den tid som gått sedan den biståndspolitiska utredningen avlämnade sitt betänkande.

I en rapport avlämnad i juni 1983 har konsulten redovisat sina iakttagelser och förslag. I rapporten, som ger en helhetsbild av informationsverksamheten och dess arbetssätt, bedöms verksamhetens planering, genomförande och resultat. I undersökningen analyseras inte i detalj informationsbyråns verksamhet.

Konsulten anser

"att det krävs en ny, genomgripande målgruppsanalys då de målgrupper som SIDA bearbetar sedan starten sannolikt förändrats och kanske inte har samma prioritet idag som i början på 1960-talet."

Konsulten finner det "inte realistiskt att arbeta mot mål som ligger längre bort än tio år i tiden". Vidare anförde konsulten:

"Informationsavdelningens status, det tudelade upp-

draget att dels informera om bistånd, dels bedriva u-landsinformation i Sverige samt organisationen är andra frågor som måste tas upp till behandling inom verket för att det framtida informationsarbetet skall kunna bedrivas effektivare".

Vidare nämns:

"SIDA är den svenska myndighet som driver biståndsprojekt i u-länder för skattemedel. SIDAS informationsbyrå har tolkat sin uppgift så att u-landsinformation i Sverige skall prioriteras framför information om bistånd och SIDAS verksamhet. På senare år har emellertid biståndsinformationen fått ökad betydelse inom Informationsbyrån. Trots detta har vi funnit att det finns en klart uttalad konflikt mellan verksamhetens önskemål om en utvidgad biståndsinformation och Informationsbyråns ambitioner att bedriva u-landsinformation.

Denna målkonflikt innebär också konkurrens om resurser i form av personal och anslag mellan de båda områdena, irritation och bristande förståelse mellan olika enheter inom verket.

Det visar sig också genom de intervjuer vi gjort att omvärlden förväntar sig att SIDA i högsta grad skall informera om biståndet och vad som kommer ut av insatserna. Det tudelade uppdraget är omvärlden i realiteten inte medveten om och det går heller inte att begära".

Konsulten understryker alltså behovet av planering, styrning och systematik i informationsarbetet. Anledningen till att detta inte fungerat på önskvärt sätt kan delvis sökas i Informationsbyråns organisation. Splittringen på åtta grupper, var och en med eget budgetansvar, anser konsulten vara orationell. Grupperna är små och isolerade, administrationen stjälar onödigt mycket resurser och planerings- och kontrollinstrument som ger en helhetssyn är svåra att utveckla.

"Resultatet av den nuvarande organisationsformer kan bli att anslagen plottas bort på en mängd små projekt när det skulle vara bättre att satsa på något eller några stora projekt som löper över flera år

och omfattar många delar av verket".

Organisationen måste, enligt konsulten, medge såväl projekt som löper på flera år liksom också ge möjlighet till brandkärsutryckningar när något oförutsett inträffar. Detta saknas i SIDAS nuvarande informationsverksamhet.

Verksledningen har i sina direktiv inför informationsbyråns årsplanering för år 1983/84 meddelat att informationsverksamheten "bör ytterligare koncentreras till att redovisa SIDAS verksamhet och resultat i biståndet".

En arbetsgrupp har tillsatts inom SIDA för att med utgångspunkt i rapporten utveckla program och organisation för SIDAS informationsverksamhet som bättre svarar mot de krav som ställs.

Förslag

När det gäller SIDAS informationsverksamhet har utredningen gjort iakttagelser som i vissa avseenden sammanfaller med vad den av SIDA tillkallade konsulten gjort. Informationsbyråns inriktning och organisation bör enligt utredningen ses över. Byråns verksamhet bör i ökad omfattning styras av SIDAS biståndsinsatser. Information bör ses som en av flera aktiviteter i SIDAS biståndsinsatser och sålunda ingå i insatsplaneringen. Den bör styras av verksledningen. Sammantagna utgör sedan dessa informationsinsatser den väsentliga delen av arbetsuppgifterna i Informationsbyråns arbetsprogram.

För att informationsbyrån skall kunna motsvara dessa förändrade krav förutsätts en omorganisation. De många små arbetsgrupperna bör ersättas med en arbets-

organisation som ger nödvändig flexibilitet. Personalen måste kunna utnyttjas mera mångsidigt och omdisponeringar kunna göras med kort varsel.

En aspekt som kräver särskild uppmärksamhet är information om utvärderingar av biståndsinsatser. Denna är av särskilt stor betydelse när det gäller att skapa intresse för biståndsbete och därmed för u-länderna. Då utvärderingar planeras bör också diskuteras hur information om resultaten skall ske.

Vid sidan av de nu beskrivna uppgifterna för informationsbyrå finns andra angelägna uppgifter. Exempel härpå är produktion av material till skolorna, kon-takter med massmedia samt SIDAS interninformation. Dessa områden bör självklart uppmärksammas inom ramen för den ändrade inriktningen av informationsverksamheten.

Som framgår av avsnitt 4.5 diskuterar utredningen möjligheten att sammanföra informationsbyråns grupp för samarbete med enskilda organisationer till den nya byrån för samarbete med enskilda organisationer.

4.7. Sammanfattning av kostnader föranledda av utredningens förslag

I detta avslutande avsnitt redovisar utredningen personalförändringar föranledda av utredningens förslag i kapitel 4 om SIDAS organisation och arbetsformer och i kapitel 6 om utvärderingsorganisationen vid SIDA.

Utredningen föreslår att länderbyrån och personalbiståndsbyrån upphör som självständiga byråer. Därmed frigörs kostnaden för två byråchefstjänster. Personalen i övrigt förutsättes överföras till dels de re-

gionala avdelningarna, dels sektorbyråerna, dels byrån för samarbete med enskilda organisationer.

Gemom den föreslagna omorganisationen av inköpsbyrån och möjligheten att avgiftsbelägga inköpsverksamheten bör ca 7-8 tjänster kunna finansieras med "egna" medel. Kostnaden för motsvarande antal tjänster frigörs därmed. SIDAS arbetsgivaransvar gentemot personalen på de avgiftsfinansierade tjänsterna skulle eventuellt motivera att dessa tjänster vakanthålles. Det torde dock, enligt utredningens mening, inte vara nödvändigt i detta fall. Inköpsverksamheten kommer i huvudsak att finansieras med biståndsmedel. Om det, tvärt emot de nuvarande prognoserna, skulle visa sig att mottagarländerna inte väljer att utnyttja SIDAS tjänster, torde det bli fråga om en långsam nedtrappning som kan planeras över tiden genom lämpliga omplaceringar. Utredningen vill därför föreslå att andelen av SIDAS lönesumma som dessa tjänster nu upptar används för förstärkningar inom andra delar av organisationen.

Utredningen föreslår att det inrättas några nya tjänster. Utredningen anser således att det bör inrättas en tjänst som överdirektör som förstärkning åt verksamheten. Som förstärkning av den regionala lednings- och samordningsfunktionen föreslår utredningen att det inrättas ytterligare en avdelningschefstjänst. För överdirektörens och den nye avdelningschefens kanslier föreslås att det inrättas två assistenttjänster.

Vidare föreslår utredningen att det inrättas en ny byrå för samarbetet med de enskilda organisationerna. För byråns ledning föreslås att det inrättas en byråchefstjänst. Personalen utgörs i övrigt av den tidigare enheten för enskilda organisationer vid under-

visningsbyrå, katastrofsektionen vid länderbyrå samt, eventuellt, den personal som handlägger bidrag till enskilda organisationer vid informationsbyrå.

Utredningen föreslår att det inrättas ett stabsorgan åt verksamheten, planeringsbyrå. Den består av utredningsgruppen, utvärderingsgruppen och kvinno- gruppen vid den nuvarande utredningsbyrå samt ekonomtjänsterna vid länderbyrå. Som förstärkning åt utvärderingsfunktionen föreslår utredningen att det inrättas minst två nya tjänster.

För att fastslå de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag har utredningen antagit att en SIDA-tjänst i genomsnitt kostar 200 000 kronor per år. Antalet inbesparade tjänster uppgår enligt förslaget till minst nio, (2 bc och 7-8 tjänster vid inköpsbyrå). Antalet föreslagna nya tjänster uppgår till minst sex. Med tanke på den osäkerhet som finns med i beräkningen och eventuella behov som kan uppstå som ett resultat av bland annat personalbiståndsbyråns upplösning, anser utredningen att förslagen i stort sett tar ut varandra och att således utredningens förslag också rymmer inom den administrativa kostnadsram som nu gäller.

Ett förbehåll måste dock anges beträffande andra administrativa kostnader som kan uppstå som en följd av åtgärder föranledda av utredningens förslag, t ex projektorganisationen. Utredningen vill här erinra om vad som påpekats ovan nämligen att biståndsinsatsernas karaktär och omfattning också måste få konsekvenser för de administrativa kostnaderna, inom ramen för den samlade biståndsbudgeten. Utredningen förutsätter att det kommer att finnas behov av ytterligare utredningar inom SIDA som underlag för en omorganisation i enlighet med utredningens förslag. Vidare för-

utses att det interna administrativa systemet dels som en följd av detta, dels fortlöpande kommer att vara föremål för rationaliseringar. Det har dock inte varit möjligt att inom den givna tidsramen utforma sådana förslag i detalj.

Kapitel 5

SIDAS TJÄNSTESYSTEM OCH PERSONALPLANERING

I direktiven för utredningen behandlas personalfrågorna vid SIDA. Det framhålls att

"personaladministrationen och tjänstesituationen inom hemmamyndigheten är svåröverskådlig. Utredningen bör studera möjligheterna att införa ett mera rationellt och lätthanterligt system".

Vidare sägs att

"vid stationering på biståndskontoren måste personalen söka tjänstledighet från hemmatjänsten, vilket leder till komplicerade vikariatskedjor. Utredningen bör undersöka om det skulle vara till fördel att införa samma system som vid förflyttning inom utrikesförvaltningen".

Utredningen har även studerat av SIDA i andra sammanhang redovisade personalproblem. Det gäller bland annat avvägningen av intern och extern rekrytering, rekrytering till biståndskontoren och personalutvecklingsplanering. Som underlag för utredningens förslag ligger en konsultrapport. (Tjänstesystem och personalsituation vid SIDA - försök till kartläggning och förslag av Thomas Malm, 1983-11-23). Synpunkter på rapporten har inhämtats från SIDA, UD och civildepartementet.

I det följande diskuterar utredningen ovanstående frågor. Inledningsvis redovisas kortfattat personalsituationen vid SIDA idag. Därefter diskuterar utredningen alternativa tjänstesystem vid SIDA, förflytt-

ningsplikt samt personalplanering och personalutveckling.

5.1. Nuvarande system

Vid SIDA är för närvarande 599 personer, eller uttryckt i heltidsarbetande, 456, anställda. Av dessa har 520 (512 heltidsanställda) tillsvidareanställning. Antalet tidsbegränsade förordnanden uppgår till 138 varav 70 saknar annan tjänst vid SIDA.

SIDA har en ung personal. Inom åldersintervall 29 till 48 år återfinns 70 procent av personalen. Av de anställda är drygt 60 procent kvinnor. Antalet förväntade pensioneringar fram till 1987 är ca 27. Detta ger ett genomsnitt per år om 6-7 personer.

a) Tjänster och löner

Tjänsterna vid SIDA är byråanknutna. De extra ordinarie tjänsterna avsedda för biståndskontoren är placerade vid hemmamyndigheten. I stället för de sistnämnda tjänsterna är vid biståndskontoren arvodes-tjänster inrättade.

Det är SIDAS verksamhet - efter förslag av personalbyrån och vederbörliga förhandlingar med personalorganisationerna - som beslutar om flyttning av tjänster mellan byråer.

Vid SIDA fanns följande tjänster per september 1983:

1	ordinarie tjänst
433	extra ordinarie tjänster
94	extra tjänster
19	arvodestjänster

SIDA får innevarande budgetår inom ramen för förvaltningsanslaget använda 68 548 000 kr till löner. Därav får SIDA disponera medel för högst 92 tjänster vid biståndskontoren samt för korttidsförstärkningar vid biståndskontoren.

Personmånader är ett mått på personalutnyttjande och kostnad. Detta budgetår beräknas en personmånad för hemmamyndigheten till 13 100 kr. Motsvarande för biståndskontoren är 14 100 kr. Beloppen inkluderar lönekostnadspålägg. Hänsyn har tagits till löneomräkning fram till innevarande budgetårs början.

Personmånaderna vid hemmamyndigheten fördelas byråvis och ett visst antal förs till en central pott. Budgetåret 1982/83 var fördelningen som följer.

EKON	HÄLSO	INDB	INFO	INKÖP	LANT	LÄND	PA	PB
627	194	388	270	236	214	306	364	556
UND	UTR	VL/SEKR	CENTRALPOTT	SUMMA				
318	391	108	271	=	4243			

Fördelningen av löneanslaget mellan hemmamyndigheten och biståndskontoren är 78 procent respektive 22 procent.

Om varje tjänst som finns uppförd på organisations- och befattningstablan skulle vara bemannad med person som arbetar heltid skulle verkets lönekostnader grovt räknat uppgå till ca 87 miljoner kr. Då drygt 100 tjänster hålles "vakanta" uppgår motsvarande belopp till ca 70 miljoner kr. Det belopp som SIDA "intjänar" på de deltidstjänstgörande utgjorde i november 1982 drygt 0,23 miljoner kr eller beräknat för ett år drygt 2,8 miljoner kr.

En av anledningarna till att löneomedelsförbrukningen skiftar mellan åren är bl a att personer på extra tjänster och vikariat har andra lönegrader än den extraordinarie personalen som ytterst utgjorde beräkningsgrunden för medelstillelningen.

Enligt anvisningarna för myndigheternas anslagsframställningar under senare år skall SIDA liksom övriga myndigheter enligt huvudförslaget planera med en nedskärning om 2 procent. Därmed avses att verksamheten skall redovisas vid en anslagsnivå som utgör pris- och löneomräknat anslag för kommande budgetår minskat med 2 procent.

På personalsidan skulle det som exempel kunna innebära följande:

1983/84	minskning med 9 helårsarbetande
1984/85	" 8 "
1985/86	" 8 "

Minskningen av förvaltningskostnaderna har dock hittills inte lagts ut i sin fulla omfattning på lönekostnader.

b) Personalförhållanden

Personalförhållanden kan delas upp i extern och intern förhållanden. Extern förhållanden är kortfattat antalet anställda som slutar och antalet som nyanställs. Intern förhållanden är de personalförändringar som sker inom myndigheten.

Externa förhållanden

Antalet personer som sagt upp sin anställning vid myndigheten under de senaste åren är få. Under kalen-

deråren 1980, 1981 och 1982 var det 5,12 respektive 9 tjänster som var utlysta för tillsvidareanställning vid myndigheten.

Då myndigheten med hänsyn till åldersstrukturen på personalen är ett "ungt" verk är pensionsavgångarna de närmaste åren få.

I n t e r n r ö r l i g h e t

Om den externa rörligheten är liten så är den interna rörligheten desto större. Den är främst orsakad av olika typer av tjänstledigheter. Till kategorin tjänstlediga räknas då de personer som tjänstgör vid något av biståndskontoren.

Då kontinuerlig statistik på antalet tjänstlediga inte förs kan förhållandet vid myndigheten endast illustreras med hjälp av "stickprov". Av två sådana frångår att antalet tjänstlediga uppgick till 210 i november 1982 och till 161 i september 1983. Den klart dominerande anledningen till tjänstledigheterna på heltid är den för biståndskontorstjänstgöring. Vid bägge mätillfällena uppgick de till ca 45 procent. Tillsammans med FN-tjänstgöring och tjänstgöring vid BITS, Svedfund etc ökar motsvarande tal till ca 60 procent. Längden på de förstnämnda tjänstledigheterna är ca 3 år och för de övriga ca 2 år.

Den näst största gruppen vid bägge mätillfällena, ca 12 procent, var tjänstledighet för "enskilda angelägenheter", t ex tjänstledigheter av familjesociala skäl.

Antalet partiella tjänstledigheter uppgick till 137 vid första och 87 vid andra mätillfället. Den dominerande gruppen bland de partiellt tjänstlediga är

den som rör vård av barn (65 procent resp 83 procent). SIDAS personal är i den åldern att dylik tjänstledighetsorsak blir frekvent. Det genomsnittliga "bortfallet" på deltiderna, dvs den procentsats som saknas upp till 100 procent, var vid bägge mätillfällena ca 35 procent.

De stora differenserna i absoluta tal, vad gäller antalet tjänstlediga, vid mätillfällena kan hänga ihop med eftersläpning med inrapportering. Det kan också vara en fingervisning om att de deltidstjänstgörande i större utsträckning önskar heltid och att tidigare helt tjänstlediga söker sig tillbaka till verket, detta i skenet av det kärva läget på arbetsmarknaden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att SIDAS personalrörlighet är till övervägande del intern. Den är orsakad av olika typer av tjänstledigheter, främst då sådana som hänger ihop med SIDAS verksamhet. Alla övriga pågående tjänstledigheter - hela respektive partiella - vid myndigheten är författnings- och/eller avtalsreglerade dvs förhållanden som SIDA i liten utsträckning kan påverka.

c) Tjänstesystem

Det i regleringsbrevet årligen angivna högstbeloppet för lönekostnader sätter en gräns för SIDAS tjänstesystemorganisation. Inom SIDA räknas löneanslaget om i personmånader och fördelas per byrå. Vid ledighet från en tjänst uppstår en vakans som kan besättas med en vikarie. Ofta får tjänstemän vikariat på högre tjänster och det kan leda till långa kedjor av vikariatsförordnanden.

Den interna rörligheten är hög och orsakas i flertalet fall av biståndskontorstjänstgöring. Det är därmed ett förhållande som det inte är önskvärt att förändra. SIDA har tvärtom uttryckt önskemål om att öka den interna rekryteringen till biståndskontoren. För närvarande finns en riktlinje att av 92 tjänster rekrytera icke fler än 25 externt. En ökning av externrekryteringen är givetvis möjlig men kan medföra vissa problem. Ett sådant är att belastningen på SIDA:s löneanslag ökar. Ett annat är att den önskvärda SIDA-kompetensen vid biståndskontoren blir mindre, liksom den önskvärda u-landserfarenheten och "biståndskontorskompetensen" vid hemmamyndigheten.

5.2. Alternativa tjänstesystem

SIDA:s tjänstesystem har under ett flertal år varit föremål för diskussion. Kritiken mot nuvarande system har främst riktats mot dess svåröverskådlighet och den omfattande personaladministration som systemet medför.

Utredningen har studerat två alternativa system. Den ena är ett av SIDA:s personalbyrå utarbetat förslag från december 1979. Det andra är UDS tjänstesystem. Nedan diskuteras dessa två tjänstesystem. Enligt utredningens mening tar båda hand om några viktiga problem i det nuvarande systemet.

SIDA:s personalbyrå lade den 4 december 1979 fram förslag till ett nytt tjänstesystem. Kortfattat går förslaget ut på

"att alla personer med en tillsvidareanställning vid SIDA skall ha en extra ordinarie eller extra tjänst,

- att tjänsterna skall knytas till personerna och inte till byråerna,
- att vid all omplacering inom SIDA, mellan biståndskontor och hemmamyndighet och mellan byråer skall den anställda behålla sin tjänst såvida den anställda icke sökt och erhållit tjänst som varit utlyst externt,
- att byråernas och biståndskontorens storlek och nivå på befattningar skall styras av personalnadsutdelning och befattningsstruktur som fastställs årligen,
- att tillsvidareanställd personal vid SIDA-S tilldelas arbetsuppgifter vid viss byrå, och att denna anknäpning skall gälla tillsvidare,
- att anknäpning upphör bl a när den anställda får långtidsplacering vid biståndskontor eller omplaceras till annan byrå och arbetsuppgifterna där förväntas vara längre än ett år,
- att anknäpningen upphör vid längre tjänstledigheter än ett år, undantag görs för tjänstledigheter för vård av barn, om så begärs,
- att anknäpningen till visst biståndskontor gäller tillsvidare med undantag för korttidsjäpning,
- att tjänstgöringstidens längd vid biståndskontor skall diskuteras i planeringssamtal,
- att tjänstgöring vid biståndskontor endast om synnerliga skäl föreligger kan upphöra efter kortare tid än 18 månader och att tjänstgörings-

tiden där enligt huvudregeln icke skall över-
skrida fem år,

att verket enligt huvudregeln inbjuder till in-
tresseanmälan när vissa arbetsuppgifter skall
besättas."

Systemet i sin tekniska utformning, dvs att tjänst
kopplas till person, brukas av statskontoret.

En av fördelarna med systemet är att en SIDA-tjänste-
man inte blir tjänstledig för att arbeta inom SIDA
och att följaktligen, med myndighetens stora interna
rörlighet, långa vikariatskedjor undviks.

En annan angiven fördel med individanknutna tjänster
i förhållande till dagens system är att byråerna rent
planeringsmässigt kan utgå från den personal som
skall finnas på byrån. Man slipper en mängd vakant-
hållna tjänster som ekonomiskt ligger till säkerhet
för personalen vid biståndskontoren (de extra ordina-
rie biståndskontorstjänsterna är nu placerade vid
hemmamyndigheten).

Systemet bör vara mer lättadministrerat än nuvarande
system då stora delar av vikariatshanteringen för-
svinner. Behandlingen i de av SIDA använda datasys-
temen SLÖR, MAREG och PI bör även kunna förenklas.
Det mesta av det omfattande manuella arbetet som görs
i dagsläget för att anpassa utdata till verkligheten
skulle försvinna.

I UDs tjänstesystem har hemmaorganisation och utri-
kesorganisation en fast tjänstestruktur. Enligt det
system som UD tillämpar förordnas tjänsteman enligt
huvudregeln i utrikesförvaltningen, dvs utrikesdepar-

tementet i Stockholm och utrikesrepresentationen.
Undantag från denna huvudregel gäller för ett fåtal
tjänstemän knutna till UD på arvodesbasis och ett
fåtal specialistbefattningar.

Med anställningen i utrikesförvaltningen följer såle-
des i princip skyldighet att tjänstgöra både i depar-
tement och vid utlandsmyndighet. Det övervägande an-
talet handläggare i den enhetliga utrikesförvalt-
ningen omfattas av förflyttningsskyldighet.

Vid ett förordnande på utlandstjänst förlorar perso-
nen den formella anknytningen till tjänsten i Stock-
holm. När vederbörande återkommer hem kan det följ-
aktligen hända att inplacering sker på annan tjänst.
Några vikariatskedjor likt de som återfinns på SIDA
byggs inte upp.

Vid ett genomförande av UDS tjänstesystem får SIDA
och biståndskontoren en fast tjänstestruktur. Extra
ordinarie tjänster inrättas vid biståndskontoren el-
ler flyttas dit från hemmamyndigheten.

Förslag

Utredningen har identifierat två huvudproblem för
SIDAs personalplanering. Den ena avser administra-
tionen av det nuvarande tjänstesystemet med uppkom-
mande vikariatskedjor. Vikariatskedjorna orsakas hu-
vudsakligen av den interna rörligheten som är stor på
grund av biståndskontorstjänstgöring. Det andra stora
problemet är svårigheterna att bemanna tjänsterna vid
biståndskontoren med kompetent SIDA-personal. Genom
att öka den externa rekryteringen, särskilt till bi-
ståndskontoren, skulle man på kort sikt minska båda
dessa problem. Den interna rörligheten skulle då
minska och därmed antalet vikariat. Detta är dock av

andra skäl inte särskilt önskvärt. Biståndskontoren utgör en viktig del i SIDA's operativa verksamhet och bör i första hand bemannas av personal från SIDA eller från andra biståndsorgan. Den nuvarande regeln att externrekrytera på maximalt 25 tjänster bör därför inte ändras.

En lösning på ovan redovisade problem måste således sökas på andra vägar. Utredningen vill som en första åtgärd föreslå att SIDA inför ett tjänstesystem som underlättar den administrativa hanteringen med hänsyn tagen till att den interna rörligheten är en del av verksamheten som inte kan eller bör minskas särskilt mycket. Båda de system som redovisats tidigare har klara fördelar i det avseendet eftersom det i inget fall uppstår vikariat. Man har antingen en tjänst som man bär med sig oberoende av var man sitter i organisationen. Eller man har rätt till en tjänst och besitter den tjänst man för ögonblicket innehar, oberoende av dess placering i organisationen.

Utredningen vill ändock lämna ett förord för att man inför ett system liknande UDS snarare än för det inom SIDA utarbetade förslaget. UD-systemet innebär att man får en fast tjänstestruktur både ute och hemma. Detta underlättar överblicken. Man vet var tjänsterna befinner sig och i vilka lönegrader de är placerade. Det finns fortfarande möjlighet att externrekrytera till biståndskontoren genom att behålla arvodes-tjänster och kollektivavtalet U-ARV för denna kategori.

UD-systemet innebär, liksom SIDA-förslaget, förenklingar i de av SIDA utnyttjade redovisningssystemen (SIÖR, MAREG och PI).

Om UD-systemet införs (detsamma gäller SIDA-förslaget) så "förlorar" personer normalt, vid biståndskontorstjänstgöring, anknytning till arbetsuppgifter resp tjänst vid hemmanyndigheten (detsamma gäller i princip vid "byte" inom myndigheten). I praktiken förhåller det sig redan så att det är ytterst få som återvänder till sina bottenjänster efter biståndskontorstjänstgöring. Inplacering, oavsett system, kommer att styras av verksamheten och personens utveckling och önskemål. Det man vinner med systemen är att vikariatskedjorna och den därmed förknippade administrationen i stort försvinner.

Utredningen har inte, inom den givna tidsramen, haft möjlighet att i detalj utforma ett nytt tjänstesystem för SIDA. Utredningen vill dock peka på några frågor som närmare måste utredas om man inför det av utredningen föreslagna systemet med fasta tjänster ute och hemma.

Vid tjänstgöring vid biståndskontor lämnar tjänstemannen, enligt "UD-systemet", sin tjänst vid hemmanyndigheten och tillträder en ny tjänst. Det finns dock ett antal tjänstemän som saknar bottenjänst. Antalet tidsbegränsade anställningar vid SIDA uppgick i september 1983 till 138. Av dessa saknade 70 bottenjänst vid myndigheten. Om en tjänsteman utan bottenjänst söker en tjänst vid biståndskontor erhåller han eller hon en fast tjänst enligt "UD-systemet". Detta leder till vissa problem. Man kan då, som exempel, välja att betrakta vikarien som externrekryterad och, enligt ovan, inordna den sökande under U-ARV eller motsvarande.

Om fasta tjänster inrättas vid biståndskontoren så kan en tjänsteman kvarstå på den aktuella tjänsten utan tidsgräns, om placeringen vid biståndskontor

inte samtidigt är förknippad med förflyttningsplikt. Detta förhållande torde inte vara vanligt, men måste beaktas.

En möjlig väg att hantera denna fråga är att SIDA omförhandlar gällande antal och överenskommer om att införa tidsbegränsad anställning vid biståndskontoren. En sådan begränsning bör då kopplas till rätten att erhålla en tjänst på motsvarande nivå vid hemmamyndigheten.

Ett alternativ är att införa förflyttningsplikt enbart för tjänsterna vid biståndskontoren. Detta skulle kunna ske i samband med att man inrättar extra ordinarie tjänster vid biståndskontoren.

En fråga som måste beaktas i detta sammanhang, är eventuella problem med att ha tjänstemän anställda på olika avtal; dels den "ordinarie" personalen på extra ordinarie tjänster, dels den externrekryterade (och vikarier) på U-ARV eller motsvarande.

5.3. Förflyttningsplikt

Den formella grunden för förflyttningsskyldighet inom utrikesförvaltningen lades genom riksdagsbeslut redan omkring 1920. Flerparten av tjänstemän omfattas av förflyttningsplikten och den är inskriven i de individuella anställningsavtalen. I praktiken undantages dock vissa kategorier av tjänstemän. Detta gäller exempelvis ett stort antal tjänstemän på u-avdelningen vilka anställdes utan förflyttningsplikt då avdelningen inrättades. Likaså är de tjänstemän från handelsdepartementet som överfördes vid sammanslagningen 1982, undantagna från förflyttningsplikten. Slutligen bör nämnas att förflyttningsplikt i praktiken inte gäller för biträdespersonalen. Dessa

tjänstemän söker tjänster utomlands enligt ett särskilt system.

SIDA har sedan verkets tillkomst 1964 icke tillämpat något system med förflyttningsskyldighet. Ingen av de nu anställda har således någon förflyttningsskyldighet enligt sina individuella anställningsavtal. Har person som förordnas på arvodestjänst vid biståndskontor sin sköttjänst vid hemmamyndigheten beviljas tjänstledighet från den sistränmda tjänsten.

Diskussion om införande av förflyttningsskyldighet för SIDA-personal har uppkommit pga problemet att bemanna biståndskontor med önskvärd kvalificerad personal.

Vid den tekniska utformningen av ett system med förflyttningsskyldighet för SIDA ligger det närmast till hands att kopiera UDS system så långt som möjligt och anpassa det efter SIDA:s förhållanden. SIDA:s hemmamorganisation och biståndskontor skulle således få en fast tjänstestruktur.

Till att börja med måste klargöras vilka tjänster/befattningar som skulle vara föremål för förflyttningsskyldighet. Man skulle liksom UD söka införa två olika förordnandetyper dels förordnande inom biståndsförvaltningen - således tjänstgöringsskyldighet vid hemmamyndighet och biståndskontor - dels förordnande vid SIDA med tjänstgöringsskyldighet i Stockholm.

Vid en avgränsning bör av naturliga skäl kretsen av förflyttningsskyldiga göras så vid som möjligt för att systemet skall få någon praktisk funktion. I den kategori som icke bör omfattas av förflyttningsskyldighet ingår ex lokalvårdare, telefonister, tryckeriarbetare, lönerapportörer etc. Vidare kan man tänka

sig att undantaga några specialistbefattningar som t ex jurister. Möjligheten för de uppräknade kategorierna att söka utlandstjänst står dock kvar.

När man fastställt vilka kategorier som skall omfattas av förflyttningsskyldigheten återstår att fastställa vilka riktlinjer som skall gälla för utlands-tjänstgöring. Det kan finnas skäl när myndigheten inte bör göra skyldigheten gällande.

Ett sådant skäl skulle t ex kunna vara sjukdom, egen eller nära anhörigs, som är beroende av den förflyttningsskyldige.

Förslag

Om man vill införa förflyttningsplikt vid SIDA måste detta, enligt vad utredningen kunnat erfara, antingen ske genom ett frivilligt förfarande dvs att tjänstemän väljer att skriva in förflyttningsplikten i sina individuella anställningskontrakt, eller genom att hela personalen sägs upp och får söka nya tjänster med förflyttningsplikten inskriven som villkor (med tidigare angivna undantag).

Införs förflyttningsskyldighet succesivt, dvs regleras detta vid anställningsavtalets ingående vid nyanställning, skulle det, beroende på SIDA-personalens åldersstruktur, ta uppskattningsvis 20 till 30 år innan alla skulle omfattas av systemet.

Från personalhåll har framförts att det inte är rimligt att 20 år efter myndighetens tillblivelse införa förflyttningsplikt för myndighetens personal. SIDA-anställda är också i den åldern att verket i stor utsträckning kommer att få ta hänsyn till familjesociala skäl om icke en hård linje väljs med direkt

ordergivning.

Myndighetens problem tycks vara att delar av personalen icke i önskvärd utsträckning betraktar utlandstjänst som en normal del av arbetsförhållandet vid myndigheten. Det är dock enligt utredningens mening tveksamt om en förflyttningsskyldighet kan ändra på detta förhållande.

Vid överväganden om det bör införas förflyttningsplikt för SIDA:s personal måste man ta i beaktande att antalet "ute-tjänster" är få i förhållandet till antalet "hemma-tjänster". Vid UD är förhållandet det omvända.

Mot bakgrund av dels den mycket omfattande insats som skulle krävas för att införa en generell förflyttningsplikt, dels det relativt sett mindre antal tjänster som för närvarande är placerade vid biståndskontoren, så finner utredningen inte anledning föreslå att förflyttningsskyldighet införs för SIDA:s personal. Svårigheterna att bemanna biståndskontorstjänsterna med kvalificerad SIDA-personal bör, enligt utredningens mening, kunna hanteras på andra sätt. Utredningen återkommer till dessa frågor nedan i samband med personalplanering.

I föregående avsnitt diskuterar utredningen möjligheten att införa förflyttningsplikt för samtliga fasta biståndskontorstjänster. Detta förutsättes kunna ske i samband med att dessa tjänster inrättas. Syftet är att undvika den eventuella möjligheten att utan tidsgräns kvarstå på en biståndskontorstjänst. Detta problem kan också lösas på andra sätt.

5.4. Personalplanering och personalutveckling

I SIDA:s handbok för planering och uppföljning, HPU, finns regler för vad som skall ingå i de av byråerna årligen utarbetade arbetsprogrammen. I HPU betonas personalplaneringens roll i den allmänna verksamhetsplaneringen och det framhålls att personaladministrationsfunktionen är en viktig del av SIDA:s övergripande planering. Till stöd för detta arbete utfärdar verksamhetsledningen anvisningar för åtgärdsplanering.

Genom en bedömning av antalet befattningar i förhållande till varje byrås kommande arbetsuppgifter erhålles underlag för bedömning av de åtgärder som erfordras för att tillgång och efterfrågan - kvalitativt och kvantitativt - på personal skall gå "jämnt ut". Sådana åtgärder är t ex utbildning, utveckling i arbetet, cirkulationstjänstgöring, biståndskontorstjänstgöring och nyrekrytering. Som stöd till byråerna har utbildningssektionen påbörjat ett arbete med att fastställa kunskaps- och utbildningsprofiler.

I dokumentet Personalpolitik vid SIDA finns grundläggande regler och policy vad gäller personalutveckling - t ex utbildning, arbetsuppgifter och arbetsutvidgning, chefsansvar, personalledning och planeringssamtal - och personalrörlighet, som t ex urval och meritvärdering, chefsrekrytering, karriärgränser, omplaceringar, praktik utanför SIDA och övergång till annan verksamhet.

I HPU och personalpolitiken finns riktlinjer för individuell karriärplanering i form av planeringssamtal och individuella utvecklingsplaner.

SIDA använder sig vidare av ett planeringssystem för tillsättning av tjänster på biståndskontor. Syftet

med systemet är att förenkla själva tillsättningsförfarandet och planeringen för utresan. Vidare underlättas planering för kommande vakanser på de olika byråerna. Ett motsvarande system för inplacering av hemkommande personal från biståndskontoren är under planering.

Med rådande läge på arbetsmarknaden och med den nuvarande åldersfördelningen torde den externa avgången - pensioneringar och tillsvidareanställningar som upphör av annan anledning - bli låg den närmaste framtiden. Således kommer SIDA att få planera med en i stort oförändrad personalstyrka. Detta innebär att utrymmet för externrekrytering blir begränsat och att stor vikt får läggas vid utbildning av den befintliga personalen. Detta ser utredningen, vid sidan av bemanningen av biståndskontoren, som den viktigaste uppgiften för SIDA:s personalplanering och personalutveckling.

Förslag

Det regelsystem för personalplanering som finns inom SIDA har utredningen funnit väl utvecklat. Det finns därför ingen anledning att föreslå nya anvisningar. Detta system finns dels beskrivet i SIDA:s Handbok för planering och uppföljning (HPU), dels i Personalpolitik för SIDA och i planeringssystem för tillsättning av tjänster vid biståndskontoren.

För upprättandet av långsiktiga planer till ledning för åtgärdsplanering torde det dock vara nödvändigt att inarbeta kompletterande krav på långsiktighet i HPU och Personalpolitiken. Man kan tänka sig ett tidsperspektiv om tre till fem år. Detta skulle innebära att långsiktiga direktiv utarbetas och att byråerna i arbetsprogrammen får ta ställning till fram-

tida nödvändiga åtgärder, t ex utbildning och rekrytering, till ledning för personalbyråns övergripande PA-planering. Den av SIDA beslutade externrekryteringsplanen utgör, enligt utredningens mening, ett bra exempel på den typ av långsiktiga planer som bör utformas på olika områden.

Ett viktigt syfte med den i kapitel 4 föreslagna förändringen av SIDAS organisation är att åstadkomma bättre möjligheter för utveckling av SIDAS personal och därigenom en höjning av biståndsarbetets totala kvalitet. Den nya organisationen förutsätter betydande insatser inom utbildning och befordringsplanering i organisationen om detta mål skall uppnås. Sålunda måste utbildning av projektledare intensifieras dels genom att systematisera organisationens erfarenheter av projekt och insatser, dels genom att i olika former delge detta till blivande eller tänkbara projektledare. Viktig är också en mera medveten befordringsplanering. Detta omfattar bland annat lönepolitiska åtgärder. Utredningen har dock inte sett det som sin uppgift att lämna förslag avseende detta område.

Intresset för biståndskontorstjänstgöring kan sannolikt påverkas genom att det på ett mer uttalat sätt än tidigare klargörs att det är en naturlig del av tjänstgöring vid SIDA. Redan idag finns generella krav på biståndskontorstjänstgöring för befordran till högre tjänster. Andra incitament kan övervägas exempelvis av lönepolitisk art genom inrättandet av befordringstjänster vid biståndskontoren.

Såsom utredningen tidigare diskuterat i avsnittet om biståndsambassader, så kan en samordnad personalplanering mellan i första hand UD och SIDA sannolikt bidra till att bredda rekryteringsunderlaget. Möjlig-

heten att besätta cheftjänster vid vissa biståndsambassader med SIDA-personal, bör också verka befämjande på intresset för sådan tjänstgöring. Förbättrade tjänstledighetsvillkor för medföljande bör likaså öka intresset för tjänstgöring vid biståndskontor.

Utöver ovan redovisade områden har utredningen uppmärksammat följande frågor som synes kräva särskild uppmärksamhet i en långsiktig personalutvecklingsplan för SIDA:

- behovet av en intern handläggarutbildning för i första hand befördrade assistenter
- behovet av högt specialiserade handläggare inom sektorbyråerna för förstärkning av den tekniska kompetensen (anställning på kontrakt eller konsultrelation)
- behovet av att kartlägga nuvarande hinder för biståndskontorstjänstgöring.

Genom det föreslagna tjänstesystemet och den därav följande förenklade administrativa hanteringen friggörs personalresurser. Enligt utredningens mening, bör dessa resurser i första hand tillföras en utbyggd personalplanering. Några totala personalbesparingar torde det föreslagna systemet därför inte komma att medföra.

Kapitel 6

UTVÄRDERINGSORGANISATIONEN

6.1. Utgångspunkter

Vilka resultat ger utvecklingsbiståndet? Hur effektiv är biståndsgivningen? Drar man lärdom av misstagen?

Ju mer bistånd som lämnas, desto naturligare är det att sådana frågor ställs. I åtstramningstider får de en särskild aktualitet. Det är genom utvärdering man försöker få svar på dem.

Utvärdering kan alltså sägas innebära att man söker fastställa effekten av en biståndsinsats. Vad som framkommer kan användas för att göra nästa insats av samma slag effektivare. Detta är utvärderingens primära syfte. Samtidigt får man underlag för den resultatredovisning som allmänheten har anledning att begära. Detta är utvärderingsverksamhetens andra huvuduppgift.

Utvärderingsbegreppet har emellertid kommit att vidgas till att omfatta mer än dessa båda traditionella funktioner. Det sammanhänger med utvärderingsresultatens växande betydelse inte bara för utformningen av kommande biståndsinsatser utan också för biståndspolitikens inriktning i stort. Gränsen mot annan biståndspolitiskt relevant utredningsverksamhet, t ex analyser av mottagarländernas utvecklingspolitik och ekonomiska läge, blir därmed flytande. Också viss utvecklingsforskning kommer in i bilden.

Det blir alltså uppenbart att utvärdering i traditionell bemärkelse bör ses i ett sådant vidare perspektiv. Bistånds- och utvecklingsstrategier - och u-landspolitiken i stort - har börjat ifrågasättas i högre grad än tidigare. Samtidigt stagnerar det internationella biståndet och mottagarländernas resursbrist accentueras. Omprövning och omprioriteringar aktualiseras. Utvärderingar och utvärderingsbaserade utredningar behövs därvid som beslutsunderlag. Överhuvudtaget får man räkna med ett förstärkt samband mellan utvärderings/utrednings- och planerings/policyfunktionerna i biståndsverksamheten. Detta samband, som återspeglas i vissa andra länders biståndsorganisationer, förklarar varför utredningen valt att ge utvärderingsbegreppet en vid tolkning och att inte söka avgränsa det mot annan biståndspolitisk utredningsverksamhet.

I det organisatoriska perspektivet dras intresset till var utvärderingar beslutas och utförs. När det gäller vissa utvärderingsaktiviteter, främst de som är ett led i den löpande uppföljningsprocessen, är detta mer eller mindre givet. Dessa berörs därför här endast i korthet. När det gäller andra kan olika alternativ tänkas. De behandlas något utförligare. Av intresse i sammanhanget är också i vad mån det finns anledning att förstärka utvärderingsverksamheten på vissa punkter.

Man kan i detta perspektiv skilja mellan utvärderingsfunktioner som normalt har sin tyngdpunkt förlagd till

- mottagarlandet,
- den biståndsgivande organisationens operativa enheter,
- denna organisations centrala utvärderingsenhet,

- vederbörande departement,

- fristående utvärderingsmyndighet (extern utvärdering).

Med tyngdpunkt avses här i första hand det ställe där planering sker, uppdrag preciseras, beslut bereds och kunnande ackumuleras. Vem som utför utvärderingsuppgiften - i regel fristående konsulter - är en annan fråga.

I det följande behandlas i första hand den utvärderingsverksamhet som sker i SIDA:s och övriga biståndsorganisationers regi. Därefter diskuteras utvärderingsverksamheten på det departementala planet. Till sist berörs frågan om helt extern utvärdering.

6.2. SIDA:s utvärderingsverksamhet

SIDA tillämpar en decentraliserad modell för sin utvärderingsverksamhet. Sektorbyråer och biståndskontor svarar för utvärderingar av sina egna aktiviteter. En särskild utvärderingsgrupp inom utredningsbyrån avses tillgodose behovet av samordning, central planering och dokumentation, metodkunnande och rådgivning. En stor del av utvärderingsarbetet utförs av konsulter.

I sina överväganden och förslag rörande SIDA:s resultatvärdering diskuterade biståndspolitiska utredningen inte utvärderingsorganisationen. Inte heller riksdagens revisorer, som i en granskningspromemoria 1973 anförde kritiska synpunkter på SIDA:s utvärderingssystem, berörde de organisatoriska aspekterna.

I sin behandling av denna fråga utgår utredningen från en schematisk indelning av de utvärderingsrelaterade aktiviteterna i fyra kategorier: mottagarlandets egen utvärdering, inbyggd utvärdering, speciell

utvärdering och landrapportering. Efter en kortfattad beskrivning av dessa diskuteras vissa synpunkter och förslag. För en fullständigare redovisning av den nuvarande utvärderingsverksamheten inom SIDA hänvisas till bilaga 7.

Mottagarlandets egen utvärdering

Stöd till mottagarländernas egen utvärderingsverksamhet har fastställts som det första målet för SIDA:s utvärderingsverksamhet. Detta är naturligt. Det är mottagarlandets utveckling som är biståndets syfte och det är biståndets inverkan på denna utveckling som är utvärderingens föremål. Mottagarlandet har alltså ett primärt intresse av en utvärderingsverksamhet som kan bidra till ett effektivare bistånd. Utvärdering utan mottagarlandets medverkan är knappast tänkbar eller meningsfull. Denna uppfattning delas av flertalet andra biståndsgivare. Detta leder till anspråk på utvärderingsinsatser från mottagarländernas sida som dessa länder har svårt att möta. Problemet förvärras av att givarländernas utvärderingar med åtföljande krav på mottagarländerna i regel är helt osamordnade.

Ökade svenska insatser för att stärka mottagarländernas utvärderingskapacitet och förbättra givarländernas utvärderingssamordning är alltså angelägna. Sådana insatser förutsätter att svenska personella resurser finns tillgängliga. Det gäller såväl på det allmänt metodologiska området som på särskilda fackområden. Några större organisatoriska konsekvenser torde emellertid ett ökat svenskt stöd till mottagarländernas egen utvärderingsverksamhet inte få.

Inbyggd utvärdering

SIDAS utvärdering är till största delen inbyggd i biståndsinsatserna. Utvärderingsansvaret ligger därmed huvudsakligen på de insatsansvariga enheterna, sektorbyråer och biståndskontor. Den inbyggda utvärderingen är ett viktigt led i både beredning och uppföljning.

Grunden för all utvärdering läggs i beredningsfasen. För att insatsens resultat skall kunna mätas eller bedömas, måste mått på målfyllnelse definieras redan i projektbeskrivningen. Fastställandet av mål och målindikatorer är alltså ett viktigt moment i insatsberedningen. Dennas huvudsakliga uppgift är att detaljutförma biståndsinsatsen. Detta sker med ledning av bl a tidigare utvärderingsresultat.

Uppföljningen har en kontrollfunktion och en anknytning till de uppställda målen som ger den ett inslag av utvärdering. Periodiska rapporter och genomgångar utgör de viktigaste uppföljningsinstrumenten. Dessas utvärderingsdimension är särskilt framträdande när det sker en samlad redovisning vid slutet av vissa etapper. Den slutrapport som skall avges efter varje insats har ren utvärderingskaraktär.

De i beredning och uppföljning inbyggda utvärderingsfunktionerna kan betecknas som övervägande operativa. Deras huvudsyfte är alltså att hjälpa de operativa enheterna att utforma och genomföra biståndsinsatserna så att de ger bästa möjliga resultat.

Speciell utvärdering

Även de speciella utvärderingarna kan i vissa fall vara "inbyggda" såtillvida att de förutses redan i

insatsavtalet. De är emellertid i regel inte av periodiskt återkommande karaktär. Beslut och överenskomelser om dem träffas oftast från fall till fall. Normalt rör det sig om större utvärderingar av avslutade insatser eller insatser som avses bli förlängda. Syftet är att bedöma inte bara insatsens omedelbara resultat utan också dess mera långsiktiga effekt, stundom också dess effektivitet (dvs effekt i förhållande till insatta resurser). När man talar om utvärdering ("evaluation") är det ofta sådana mer ad hoc-betonade och djupgående "impact"-studier som avses. De kan emellertid inte klart avgränsas från andra utvärderingsinriktade aktiviteter.

Flertalet speciella SIDA-utvärderingar täcks fr o m innevarande budgetår av en rullande 3-årsplan. Enligt verkschefsbeslutet om denna långtidsplan skall utredningsbyrån, vari den särskilda utvärderingsgruppen ingår, ansvara för arbetet med det årliga upprättandet av planen efter samråd med sektorbyråerna och biståndskontoren. I beslutet poängteras att det är dessa byråer och kontor som själva initierar, finansierar och genomför utvärderingar. Samråd skall emellertid ske med utvärderingsgruppen inför varje i planen upptagen utvärdering. Sådant samråd skall också äga rum efter utvärderingens genomförande och innan rapporten godkänns.

Också de speciella utvärderingarna är - ehuru mera indirekt - operativa. Det kan förklara den framträdande roll sektorbyråerna spelar även här. Dessa utvärderingar kan emellertid också fungera som underlag för den utåtriktade redovisning och information som är en av utvärderingsverksamhetens huvuduppgifter. Därmed förstärks kravet på objektivitet. De kan dessutom vara biståndspolitiskt intressanta. I vad mån så är fallet beror delvis på deras uppläggning. De båda

nämnda aspekterna av de speciella utvärderingarna motiverar ett större engagemang från verksamhetens och utvärderingsgruppens sida än vad den inbyggda utvärderingen i regel påkallar.

Landrapportering

Utvärderingar avser i regel avgränsade insatser. Det kan t ex röra sig om ett projekt-, sektor- eller importstöd. I dessa utvärderingar redovisas - fast i mycket varierande grad - förhållanden i mottagarlandet relevanta för en bedömning av utvärderingsresultatet. En betydligt mer omfattande redovisning av utvecklingen i resp mottagarland och av biståndets effekter och möjliga framtida inriktning återfinns i den "promemoria om utvecklingsarbetet" som biläggs SIDA:s framställning till regeringen om ingående av samarbetsavtal. Sådana avtal sluts i regel för ett eller två år. Så ofta sammanfattas alltså SIDA:s delvis utvärderingsbaserade - erfarenheter av biståndet till resp land. Uppgifter om mottagarländerna och biståndet till dem återfinns också i biståndskontorens kvartalsrapporter.

Av störst intresse i detta sammanhang är emellertid de landrapporter som enligt verkschefsbeslut 1982 skall utarbetas för varje mottagarland vart fjärde år och föreläggas direktionen vid förberedande direktionsbehandling inför programsamtal. Ännu föreligger endast två sådana rapporter. Dessas innehåll framgår av huvudrubrikerna: utvecklingsstrategi, utvecklingen i relation till svenska biståndspolitiska mål, några centrala problem, det svenska biståndet (utvecklingsstrategin och biståndsmålen, förutsättningar för svenskt bistånd, framtidsperspektiv). Medan promemoriorna om utvecklingssamarbetet utarbetas inom länderbyrån, har arbetet med dessa landrapporter utförts

inom utredningsbyrån på uppdrag av länderbyrån. Rapporterna har diskuterats med företrädare för SIDA:s byråer och UDS u-avdelning.

Landrapporterna har en betydande biståndspolitisk potential. Det är bara genom att sätta in biståndsinSATserna och deras resultat i ett totalt landsperspektiv som underlag för mer övergripande biståndspolitiska överväganden kan erhållas. Landrapporterna utgör den naturliga ramen för och bakgrunden till de speciella utvärderingarna och bör delvis kunna bygga på sådana utvärderingar. Rapporternas inriktning är emellertid snarare framåtblickande än utvärderande.

Synpunkter och förslag

Ovanstående skildring av utvärderingsverksamheten inom SIDA är givetvis förenklad. Den kan ändå ligga till grund för några synpunkter och förslag. Utredningen stöder sig därvid på ett antal intervjuer med berörda personer inom och utanför SIDA och på ett av utredningen arrangerat seminarium med en vid krets utvärderingssakkunniga. Vidare har synpunkter inhämtats från biståndsspektören. Utredningen har också beaktat de synpunkter som kom fram i anpassade enkäten (bilaga 5). Biståndsambassaderna såg i allmänhet ett behov av ökad utvärderingsverksamhet och ökad inriktning av denna på de övergripande målen. Man önskade också ett större engagemang från utredningsbyråns sida.

Uppföljnings- och utvärderingsverksamhet har ett betydande utrymme i SIDA:s landprogrammeringssystem såsom det fungerar i dag. Det finns åtskilliga rutiner och ett stort rapportmaterial med utvärderingsinslag. Behovet av överblick, enhetlighet och samplanering tycks dock mindre väl tillgodosett. Utvärderingsre-

sultatens presentation och tillgänglighet och deras systematiska utnyttjande kan också förbättras. Utan att ha gjort någon fullständig genomgång av SIDAS alla utvärderingsrelaterade aktiviteter anger utredningen nedan några iakttagelser och synpunkter.

SIDAS utvärderingsverksamhet får anses vara omfattande. I fråga om vissa projekt och sektorer och vissa länder är utvärderingsmaterialet mycket rikhaltigt - ibland svåröverskådligt - medan andra avsnitt av SIDAS verksamhet torde förtjäna större utvärderingsinsatser än de hittills blivit föremål för. Problemet skulle kunna reduceras genom en mera samlad planering och prioritering av utvärderingsverksamheten än den nuvarande. Därmed är inte sagt att alla insatser bör bli föremål för lika djupgående utvärdering. Principen bör visserligen vara att allt bistånd skall utvärderas. Utvärderingsverksamheten bör emellertid till stor del vara inriktad på klart angivna problem och på biståndspolitiskt särskilt viktiga projekt och program.

En svag länk i den nuvarande utvärderingsmodellen utgör det s k återföringssystemet. Särskilt när det gäller de mer indirekt operativa utvärderingarna behövs ett lättillgängligt dokumentations- och informationssystem för lagring av kunskap och erfarenhet. Det krävs också rutiner som gör att detta system vidmakthålls och utnyttjas vid utformningen av nya insatser. De försök som gjorts att skapa ett fungerande "feed back"-system har hittills inte givit avsett resultat. Arbete pågår emellertid på att förbättra det.

Behovet av förstärkt samordning framträder f ö redan på beredningsstadiet. När det gäller nya eller förändrade insatser inleds beredningsfasen normalt med

en s k idéberedning. I denna skall ingå en prövning av "i vilka alternativa insatser de svenska resurserna skulle kunna sättas in, inom eller utom sektorn" (SIDAS metodhandbok). En sådan bedömning förutsätter överblick över fler sektorer än den som den aktuella insatsen avser. Vidare inträffar det inte sällan att ett projekt inom en viss sektor kan få effekter inom en annan. Vid projektutformningen bör hänsyn givetvis tas till sådana effekter. Det är utredningens intryck att ovannämnda alternativprövning och tvärsektoriella aspekter bör ges ökad uppmärksamhet.

Ett annat behov som framhålls från sektorbyråernas sida gäller rådgivning och service på utvärderingsområdet. Även om dessa byråer svarar för huvudparten av utvärderingsverksamheten själva, kan de givetvis inte var och en bygga upp erforderligt expertkunnande, t ex när det gäller metodfrågor.

De här antydda svagheter i SIDAS utvärderingssystem är inte av tillfällig natur. I sin ovan omnämnda granskningspromemoria gjorde riksdagens revisorer liknande iakttagelser för tio år sedan. Den inbyggda utvärderingen konstaterades sålunda uppvisa luckor som minskade systemets användbarhet och gjorde att totalresultatet inte kunde bedömas. Brister i arkiveringssystemet och avsaknaden av kontrollrutiner påtalades. De särskilda utvärderingarna ansågs fördelas sig ojämnt på ämnesområden. Vissa av dem redovisades i så utförliga och omfattande rapporter att innehållet var svårtillgängligt.

Inom SIDA har åtskilliga initiativ tagits för att förstärka utvärderingssystemet på de punkter där brister förelegat. I vissa avseenden har goda resultat uppnåtts. I andra har det stannat vid insatser som inte kunnat utvecklas eller konsolideras.

Utredningen ifrågasätter inte den nuvarande decentraliserade utvärderingsmodellens ändamålsenlighet. Denna modell är emellertid inte oförenlig med en väsentlig förstärkning av det centrala elementet i utvärderingsverksamheten. Utredningen förordar en sådan förstärkning. Den anser att flertalet av de ovan noterade bristerna kan härledas ur en alltför svag central utvärderingsfunktion. Detta är inte bara en resursfråga, även om utredningen begränsar sig till denna aspekt. Av betydelse är också vilket intresse styrelse och verksamhet tillmäter denna funktion.

Den decentraliserade utvärderingsmodellens huvudsakliga styrka ligger i att de utvärderingsansvariga har nära anknytning till den operativa verksamheten. Vid sidan av "operativitet" är objektivitet - opartiskhet, oberoende - ett viktigt krav på utvärderingsverksamheten. Särskilt gäller det dess mot regering, riksdag och allmänhet riktade redovisningsmässiga och informerande funktion. Här är de speciella utredningarna av störst intresse. Bäst tillgodoses objektivitetskravet om utvärderingsansvaret förläggs till en enhet som är fristående i förhållande till den verksamhet utvärderingen avser. Utredningen återkommer till denna fråga nedan (6.5). Redan här kan emellertid noteras att utvärderingsansvaret enligt den svenska modellen är jämförelsevis starkt knutet till de operativa enheterna och att objektivitetsaspekten är mera underordnad. Den förordade förstärkningen av den centrala utvärderingsfunktionen skapar enligt utredningens uppfattning en bättre balans mellan "operativitet" och objektivitet.

Utredningen utgår från att ingen förändring är påkallad i fråga om de personalresurser som sektorbyråerna finansiellt för utvärderingsuppgifter. Inte heller ifrågasätts den nuvarande fördelningen mellan SIDA-

personal och utomstående konsulter när det gäller utförandet av utvärderingarna. Frågan gäller därmed väsentligen dimensioneringen av SIDA's utvärderingsgrupp och dess placering i organisationen.

En förstärkt utvärderingsgrupp förutsätts kunna i ökad omfattning fungera som rådgivare och samrådspartner när det gäller den inbyggda utvärdering som sektorbyråerna har ansvaret för. Gruppen bör kunna tillhandagå dessa byråer med metod- och systemkunskaper och vid konsultuppdragsbeskrivning och konsultupphandling. Den bör kunna följa den internationella utvecklingen på metodområdet och överhuvudtaget medverka i det internationella samarbetet kring utvärderingsfrågor.

När det gäller speciella utvärderingar bör gruppen vara huvudsakligen både för den rullande 3-årsplanen och för de däri ingående utvärderingarna. I båda fallen förutsätts samråd med övriga berörda byråer. Utvärderingsgruppen bör också ha kapacitet och kompetens att vid behov medverka i speciella utvärderingar.

I fråga om landrapporternas uppläggning och deras samordning med speciella utvärderingar på resp land bör planeringsansvaret ankomma på utvärderingsgruppen och utredningsgruppen i samråd med de föreslagna regionavdelningarna. Den vart fjärde år återkommande landrapporten för ett visst land bör delvis kunna byggas på med rapporten samplanerade utvärderingar, samtidigt som den utgör underlag för kommande utvärderingar. Man kan också tänka sig att vissa landrapporter byggs ut så att de själva innefattar en fullständig utvärdering av det svenska biståndet till ifrågavarande land.

Utvärderingsgruppen måste kunna ägna betydande tid och kraft åt att upprätta och vidmakthålla ett fungerande dokumentations- och återföringssystem. Härmed sammanhänger standardisering och systematisering av relevant rapportering, liksom sammanställning och sammanfattning av utvärderingsmaterial till styrelse och verksamhetsledning och för information till allmänheten. Gruppen torde också utgöra den naturliga kontaktpunkten för samråd med UDs u-avdelning i frågor rörande utvärderingsplanering.

Denna uppräknad av de väsentligaste uppgifterna för en förstärkt utvärderingsgrupp möjliggör inte någon exakt beräkning av personalbehovet. Detta kan snarast betraktas som en funktion av den ambitionsnivå på vilken man önskar se de olika uppgifterna utförda och den omfattning man förutsätter för i första hand den speciella utvärderingsverksamheten. Enligt utredningens uppfattning förutsätter en rimlig ambitionsnivå och verksamhetsomfattning en ökning av den nuvarande utvärderingsgruppens personalstyrka, från nuvarande 3 till 5-6 handläggartjänster. Utan en sådan personalökning torde denna enhet inte kunna fullgöra ovan skisserade uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

En förstärkning av det sammanhållande elementet i SIDAS utvärderingssystem är emellertid inte bara en resursfråga. Väsentligt är vidare i vilket organisatoriskt förhållande den utvärderingsansvariga enheten står till verksamhetsledningen. Relationen mellan denna enhet och sektorbyråerna när det gäller utvärderingsfunktionerna är givetvis också av betydelse.

En är det i första hand sektorbyråerna och biståndskontoren som har ansvaret för att initiera, finansiera och genomföra utvärderingar. Sektorbyråerna är

också mottagare av utvärderingsrapporterna. De beslutar själva i vad mån hänsyn skall tas till rapporternas rekommendationer och svarar själva för uppföljningen härvidlag. Enligt utredningens mening är det angeläget att verksamhetsledning och styrelse i större utsträckning systematiskt delges de centrala slutsatserna i utvärderingarna som grund för diskussion och beslut i relevanta frågor.

Utredningen går inte närmare in på de förändringar av gällande direktiv och rutiner som en utvidgad roll för utvärderingsgruppen bör föranleda. Den vill emellertid förorda att en markering av utvärderingsfunktionens ställning i förhållande till verksamhetsledning och till övriga enheter sker så tillvida att utvärderingsgruppen direkt underställs verksamhetsledningen i en stabsfunktion. Detta sker lämpligen genom att utvärderingsenheten ingår i den tidigare föreslagna planeringsbyrån. Däremot anser utredningen det mindre ändamålsenligt att - som i vissa andra biståndsorganisationer - sidosordna utvärderingsenheten med verksamhetsledningen direkt under styrelsen.

Utredningsgruppen svarar för studier och analyser, som ofta har en utvärderingsdimension, och medverkar ibland i ren utvärderingsverksamhet. Som inledningsvis påpekades är det svårt att dra någon klar gräns mellan vissa utvärderingstyper och annan biståndspolitiskt relevant utredningsverksamhet. Det är därför naturligt att utvärderings- och utredningsgrupperna fortsätter att ingå i samma byrå.

6.3. Utvärdering i övriga svenska biståndsorganisationer

Omkring fyra femtedelar av det bilaterala biståndet går genom SIDA. Av återstoden svarar SARHC och BITS

för de tyngsta posterna. När det gäller BITS har emellertid utvärderingsfrågorna ännu inte fått någon större aktualitet.

SAREC

Utvärderingar torde tillmätas större betydelse i SAREC än i övriga svenska biståndsorganisationer. Den informella målsättningen är att utvärdera stödda forskningsprogram mellan vart tredje och vart femte år. De budgetmässigt största internationella programmen har varit föremål för omfattande utvärderingar. Ett stort antal andra program/projekt av internationell, regional och bilateral karaktär har också utvärderats, liksom stödet till svensk u-landsforskning. Utvärderingarna sker huvudsakligen på konsultbasis. Flera av de större utvärderingarna har publicerats.

SARECs nära anknytning till SIDA underlättar samråd i utvärderingsfrågor. Utredningen ser ingen anledning att föreslå några förändringar i SARECs utvärderingsförfarande.

BITS, IMPOD, Swedfund

BITS' tekniska biståndsinsatser är i regel mycket små i förhållande till SIDA-insatserna. De är föremål för viss uppföljning men motiverar sällan regelrätta utvärderingar ex post. Många av de av BITS administrerade u-krediterna uppgår däremot till betydande belopp. Mycket få u-kreditfinansierade projekt har emellertid ännu fullbordats. Utvärderingskravet måste ses i relation till u-krediternas begränsade gävoinsatser. Hänsyn måste också tas till att BITS inte förutsätts engagera sig i beredning och uppföljning på tillnärmelsevis det sätt som gäller för SIDA-

insatserna. U-kreditutredningen förordar emellertid att successivt ökad uppmärksamhet ägnas uppföljningsfrågorna - rapportering, inspektioner, etc - och att större projekt blir föremål för utvärdering genom oberoende konsulter.

Biståndet från IMPOD är beloppsmässigt mycket begränsat, såväl i fråga om de enskilda insatserna som totalt. Från uppföljnings- och utvärderingssynpunkt är dessa insatser snarast att jämföra med BITS' tekniska bistånd.

Swedfund kan sägas ha en inbyggd utvärdering: om det av fonden stödda u-landsföretaget visar tillfredsställande resultat, kan insatsen betraktas som lyckad. Något större behov av egentliga utvärderingar föreligger alltså knappast.

Utredningen har övervägt lämpligheten av att de tre ovannämnda organisationerna anlitar SIDAS utvärderingsenhet för sina egna utvärderingsbehov men vill inte förorda sådana arrangemang. Däremot bör dessa organisationer kunna utnyttja utvärderingsenheten för samråd i frågor där enheten har en kompetens som dessa organisationer saknar. Utredningen delar uppfattningen att behovet av uppföljning och utvärdering av större u-krediter bör uppmärksammas.

6.4. Utvärdering från departemental synpunkt

Utredningen har tidigare pekat (kap 1) på utvecklingsstendenser som ställer ökade krav på u-lands- och biståndspolitik. Man får också räkna med ökade anspråk på resultatredovisning. Det räcker då inte med rapporter om enstaka projekt, där uppmärksamheten lätt fångas av misslyckandena. Efterfrågan på mer

översiktliga redovisningar kommer sannolikt att öka. Det vore naturligt om SIDA, som 1985 har tjugo års biståndsverksamhet bakom sig, lät publicera en skrift där erfarenheter och resultat summerades. De vart fjärde år återkommande landrapporterna bör få stor betydelse för de mer förutsättningslösa överväganden rörande biståndets inriktning och utformning som torde komma att aktualiseras. Tilltagande medelsbrist ökar kravet på väl underbyggda prioriteringar. Det gäller inte bara mellan olika biståndsslag inom ett och samma land utan också mellan olika biståndsformer överhuvud taget (multilateralt bistånd jämfört med bilateralt, bundet med obundet, importstöds och lokalkostnadsfinansierings roll, etc). Hit hör också frågan om biståndsanslagens fördelning mellan rent bistånd och mer eller mindre kommersiellt betingade u-landspolitiska insatser.

Här antydda tendenser och krav kan väntas leda till ökade behov av personella resurser för biståndspolitiskt relevanta utvärderingar och annan u-landsinriktad utredningsverksamhet. Dessa behov kan delvis tillgodoses genom särskilt tillsatta utredningar och genom anlitande av externa konsulter och institutioner. Delvis kan de också ske inom ramen för SIDA:s utrednings- och utvärderingsverksamhet. En viss kapacitet måste emellertid finnas inom regeringskansliet. Här bör man kunna överblicka och styra framtagnandet av underlag för policy-beslut på det departementala planet eller av regeringen. Enligt utredningens uppfattning bör denna kapacitet, liksom det u-landspolitiska samordningsansvaret, ha sin tyngdpunkt förlagd till utrikesdepartementets u-avdelning.

U-avdelningen består f n av en multilateral och en bilateral enhet och ett mindre budgetsekreteriat. De båda enheterna handlägger huvudsakligen ärenden av

löpande natur. Från avdelningens inrättande 1970 t o m budgetåret 1982/83 fanns det också en planeringsenhet med uppgifter som delvis innefattade de ovan skisserade, delvis var av varken entydigt multilateral eller bilateral natur (t ex DAC-frågor).

U-avdelningens personella resurser har också kunnat utnyttjas av den biståndsinspektör som sedan 1982 har till uppgift att förlöpande följa utvärderingsarbetet inom såväl det bilaterala som det multilaterala biståndet. Inrättandet av denna befattning var delvis en följd av att riksågen ofta betonat vikten av resultatvärdering av biståndet. Behovet av oberoende bedömningar framhävdes särskilt när beslutet om befattningen träffades. Biståndsinspektörens uppgifter angavs i budgetpropositionen 1982/83 sålunda:

"Tjänstemannen skall följa SIDA:s, SARECs, BITS' och andra biståndsfinansierade institutioners utvärdering av den egna verksamheten, men också självständigt granska och utvärdera projekten. Han skall även kunna granska och bedöma den sammanlagda verksamheten inom vissa ämnesområden och i särskilda länder. En annan viktig uppgift är att följa de utvärderingar som görs inom de internationella organisationerna och bl a vid besök på fältet granska deras verksamhet. Han kommer att samarbeta med såväl utlandsmyndigheterna som andra länder och biståndssorgan som ägnar sig åt utvärderingar".

I budgetpropositionen för innevarande budgetår heter det:

"Även inom utrikesdepartementet kommer arbetet med att utvärdera det svenska biståndet att ha hög prioritet. Biståndsinspektörens arbete har hittills avsett goda resultat. Enligt min uppfattning bör denna arbetsmetod vidareutvecklas så att denna typ av utvärderingar blir ett normalt inslag i biståndets beredningsprocess".

Tanken är nu att biståndsinspektörsbefattningen skall ersättas av två huvudsakligen utvärderingsinriktade

tjänster, en för det multilaterala och en för det bilaterala biståndet, av vilka den förra redan tillsatts.

Den multilaterala utvärderingsverksamheten avser i första hand de internationella organisationernas egna utvärderingsaktiviteter. Därutöver måste också annat underlag frambringas för effektivitetsbaserade överväganden rörande fördelningen av det allt knappare multilaterala biståndsanslaget. När det gäller det bilaterala biståndet är det väsentligen en fråga om att följa SIDA:s utvärderingsarbete och tillse att dess inriktning och uppläggning överensstämmer med regeringens intentioner. Förutom samverkan med SIDA förutsätts också departementala utvärderingsinsatser. Det finns också ett departementalt ansvar för att utvärdering sker inom övriga biståndsorganisationer, liksom för att den totala utvärderingsverksamheten samordnas och att dess resultat presenteras på lämpligt sätt för regering, riksdag och allmänhet.

Ovan diskuterade samordnings-, utrednings- och utvärderingsfunktioner och de övriga uppgifter som tidigare ankom på planeringsenheten kan svårigen ombesörjas av u-avdelningens multilaterala och/eller bilaterala enhet. De skulle löpa risken att undanträngas av de mer akuta ärenden som dessa båda enheter måste prioritera.

Utredningen anser därför att man bör överväga att det inom u-avdelningen inrättas en tredje enhet för ifrågavarande funktioner och uppgifter. Denna måste givetvis kunna repliera på de båda övriga enheterna när det gäller utvärderings- och andra frågor inom deras resp. ansvarsområden. Detta kan sägas innebära ett återinförande av den planeringsenhet som föregående år ersattes med ett budgetsekretariat. Denna tredje

enhet skulle alltså bygga på detta sekretariat och i första hand tillföras de båda utvärderingsinriktade tjänsterna.

6.5. Extern utvärdering

En utvärdering beställd och/eller utförd av den organisation vars verksamhet utvärderingen avser kan aldrig bli helt opartisk. Därmed blir den inte heller fullt tillförlitlig. Detta är en grundsats i litteraturen på området. Den återspeglas i utvärderingsverksamhetens organisation på många håll. Invändningen är att en utvärdering utan medverkan av dem som är ansvariga för den utvärderade verksamheten är svår eller omöjlig att genomföra. Den är dessutom mindre meningsfull eftersom återföringseffekten blir begränsad. Denna invändning bemöts med påpekandet att sådan medverkan är fullt möjlig utan att vara förknippad med något ansvar vare sig för utvärderingens initiering, uppläggning, genomförande eller resultat eller för de därpå grundade slutsatserna och rekommendationerna. Exempel på denna sorts utvärderingar är RRVs rapporter "SIDA i Tanzania" (1974) och "SIDA i Indien" (1976).

Utredningen anser det väsentligt att utvärderingsverksamheten organiseras på ett sätt som främjar dess oberoende och därmed gör den så trovärdig som möjligt. Förslagen rörande SIDA:s utvärderingsgrupp och en enhet för bl a utvärderingsfrågor inom UDs u-avdelning skall ses mot denna bakgrund. De markerar båda en viss distansering av utvärderingsansvaret från de för den löpande verksamheten ansvariga enheterna. Det är emellertid angeläget att utvärderingsarbetet bedrivs i samråd med dessa enheter. Det är utredningens uppfattning att sådant samråd och annan medverkan kan ske i former som inte äventyrar utvär-

deringarnas objektivitet.

Som ett ytterligare steg mot en mer fristående utvärderingsorganisation har utredningen övervägt lämpligheten av att förstärka det externa och helt oberoende elementet i utvärderingsverksamheten. Av ett drygt 50-tal speciella utvärderingar av SIDA-stödda program under de tre senaste budgetåren utfördes praktiskt taget samtliga av - eller under medverkan av - utomstående konsulter. I mindre än hälften deltog företrädare för SIDA. Såtilvida finns det alltså redan idag ett betydande externt inslag i själva genomförandet av utvärderingarna. Utredningen anser detta värdefullt. Den förutsätter att man i första hand väljer konsulter utan egenintresse i den utvärderade verksamheten och med största möjliga oberoende i förhållande till SIDA. Detta kan tala för ökat anlitande av utländska konsulter. I första hand bör den nordiska konsultmarknaden utnyttjas. Detta skulle underlätta av förbättrad kartläggning av denna marknad. Syftet skulle kunna vara att etablera ett nordiskt nätverk ("roster") av institutioner, företag och personer lämpade att anlita i utvärderingssammanhang. Det är utredningens uppfattning att det finns utrymme för ett ökat samarbete mellan de nordiska biståndsorganisationerna när det gäller konsultupphandling och utvärderingsplanering och -uppläggning överhuvudtaget.

En stor del av de personella resurser som är intressanta i utvärderingssammanhang är på olika sätt knutna till universitet och institutioner. Vid ett betydande antal av dessa bedrivs u-lands- och biståndspolitiskt inriktad forskning. Redan en hastig översikt ger vid handen att det kan röra sig om bortåt ett 20-tal i Sverige och kanske omkring 30 i hela Norden. Utredningen har tidigare framhållit sambandet mellan

viss utvärderings-, utrednings- och forskningsverksamhet. (I det nya norska biståndsdepartementets planeringsavdelning finns en särskild enhet för utvärderings- och forskningsfrågor). Speciellt när det gäller mera omfattande och djupgående utvärderingar, avseende t ex allt bistånd till ett visst land, framträder behovet av ett kunnande med akademisk förankring.

Utredningen vill i detta sammanhang peka på det kanadensiska North-South Institute. Detta bedriver policy-inriktad forskning på utvecklingsområdet och följer och utvärderar kanadensisk verksamhet både på detta område och när det gäller internationellt samarbete överhuvudtaget. Det stöder också andra institutioners och personers forskningsarbete på dessa områden och medverkar till att presentera arbete bedrivet på andra håll i former som underlättar diskussion och beslut. På basis av sina forskningsinsatser bedriver institutet både policy-inriktad rådgivning och mer allmän informationsverksamhet. Institutet är helt oavhängigt. Det finansieras med ovillkorade statliga och privata medel. Till institutets större projekt hör en brett upplagd utvärdering av kanadensiskt utvecklingsbistånd baserad på omfattande studier av biståndet till åtta särskilt utvalda mottagarländer.

Vad utredningen inhämtat om North-South Institute tyder på att det vore motiverat att närmare undersöka i vad mån denna typ av verksamhet och denna institutionella modell är av intresse på ett nordiskt plan. Undersökningen borde också innefatta mer eller mindre långtgående typer av samverkan mellan befintliga institutioner på området. Den borde givetvis bedrivas i nordisk regi och inledas med en inventering av i sammanhanget relevanta resurser.

KOMMITTEDIKRETTIVÖversyn av det bilaterala utvecklingssamarbetets organisation

Dir 1983:31

Beslut vid regeringssammanträde 1983-03-24

Tf chefen för utrikesdepartementet, statsrådet
Hellström, anförNuvarande organisation

Regeringsråenden som rör biståndspolitiken bereds inom utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete. I avdelningens ansvar ingår att samordna de bilaterala biståndsinsatser som verkställs av andra statliga organ. Vad beträffar det multilaterala biståndet ligger därutöver den verkställande funktionen på utrikesdepartementet.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet genomförs i första hand av styrelsen för internationell utveckling (SIDA) som inrättades 1965. Under åren närmast därefter fick verket ökade och nya arbetsuppgifter som följde av ändringar i biståndets volym och inriktning. I januari 1970 tillsatte regeringen en ledningsgrupp för översyn av SIDA:s organisation (LÖSO). Innan gruppen slutfört sitt arbete genomförde SIDA 1971 en omorganisation. Avdelningsorganisationen ersattes med en byråorganisation med 11 byråer direkt underställda en förstärkt verksledning. Denna organisation består fortfarande i sina huvuddrag.

I maj 1972 lade LÖSO fram sitt förslag. Man föreslog en landinriktad organisation där olika expertfunktioner sågs som ett komplement till landkompetensen. Förslagen ledde inte till några åtgärder.

Biståndspolitiska utredningen avgav 1978 ett särskilt betänkande (SOU 1978:61) om biståndets organisation. Utredningen föreslog endast några smärre förändringar och ansåg i övrigt att organisationen var tillfredsställande. Regering och riksdag instämde i dessa bedömningar.

Utvecklingen under senare delen av 1970-talet karaktäriseras av tillkomsten av ett flertal specialorgan på biståndsområdet. År 1975 inrättades utbildningsberedningen som 1979 fick ställning som självständig

myndighet och 1981 fick namnet beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS). År 1975 tillkom även importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) samt beredningen för u-landsforskning (SAREC) som 1979 ombildades till en självständig myndighet med namnet styrelsen för u-landsforskning. Ytterligare ett organ tillkom 1978 då fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) inrättades. Genom tillkomsten av u-krediterna och det utvidgade tekniska samarbetet har BITS under senare år fått väsentligt ökad arbetsuppgifter.

Under 1970-talet expanderade det svenska biståndet mycket kraftigt. Samtidigt utvecklades metoder för planering och genomförande av biståndet. Den geografiska och materiella inriktningen lades fast i sina huvuddrag. En konsolidering har numera skett på grundval av vunna erfarenheter. Det kan därför vara lämpligt att nu överväga om det bilaterala utvecklingssamarbetet som helhet har en ändamålsenlig organisation.

Utrikesutskottet anförde med anledning av proposition 1978/79:113, som behandlade biståndspolitiska utredningens förslag:

"Utskottet utgår mot denna bakgrund från att behovet av samordning mellan olika i biståndssamarbetet engagerade organ fortlöpande blir uppmärksammat och att regeringen tar de initiativ som kan erfordras för att komma till rätta med eventuellt rådande eller uppkommande brister därvidlag /.../. Detsamma bör gälla organisation och ledningsmetoder för vart och ett av dessa organ."

Jag delar utrikesutskottets uppfattning och anser nu tiden vara mogen att se över vissa frågor i det bilaterala utvecklingssamarbetets organisation. Jag försiär därför att en särskild utredare tillkallas.

RiktlinjerBiståndets samordning och ledning

Ett effektivt bistånd kräver en kraftfull ledning. Regeringen svarar för den politiska ledningen medan SIDA och övriga biståndsmyndigheter leder verkställigheten av biståndsinsatserna. Ur mottagarlandets synpunkt går det inte att göra en sådan uppdelning. Sverige måste uppträda på ett målmedvetet och samordnat sätt gentemot mottagarländerna i de många gånger svåra och komplicerade situationer som biståndet ställs inför.

Utredningen bör granska beslutsgången och kompetensfördelningen på biståndsområdet och lämna förslag som resulterar i en effektivare ledning utan att detta inkräktar på den traditionella arbetsfördelningen mellan departement och verk.

En samordning mellan hemmacyndigheterna underlättar att den integration av biståndskontorens verksamhet i ambassaderna som beslutades 1973 (prop 1973:1) genomförs på avsett sätt. Utredningen bör framlägga förslag som syftar till att åtgärder som kan komma att föreslås beträffande hemmaförvaltningen motsvaras av lämplig integration och samordning på fältet i enlighet med 1973 års riktlinjer. Utredningen bör härvidlag beakta de överväganden som gjorts av den nyligen avslutade utredningen om utrikesrepresentationen (Ds UD 1982:1).

SIDAS organisation och kravet på sakkunskap

SIDAS huvuduppgift är att administrera det landprogramerade biståndet. För detta bistånd finns från den 1 juli 1983 18 mottagarländer. I 14 av dessa har SIDA biståndskontor som är integrerade i ambassaderna. Biståndet är av långsiktig karaktär. En koncentration genomförs till ett begränsat antal sektorer. Inom dessa sektorer, till vilka bl a landsbygdsutveckling och industribistånd räknas, finns de mest väsentliga biståndsbehoven och de representerar även områden där Sverige kan bidra med kunskande och erfarenheter. För att administrera detta bistånd måste SIDA ha tillgång till kvalificerad sakkunskap.

SIDAS organisation bör spegla såväl långsiktigheten i det landprogramerade biståndet som kraven på sakkunskap. Utredningen bör komma med förslag varigenom SIDA tillförsäkras den nödvändiga länderkunskapen och det tekniska kunnande som behövs såväl på längre sikt som i uppkommande enstaka fall. Möjligheterna att i ökad utsträckning utnyttja kunnandet inom den offentliga sektorn bör uppmärksammas.

Det är även väsentligt att Sveriges företrädare i multilaterala organ kan utnyttja den erfarenhet och det kunnande som SIDA förvärvat i det bilaterala samarbetet och vice versa.

SIDA har en organisation uppdelad på ett stort antal byråer och biståndskontor direkt underställda verksamheten. Utredningen bör pröva om denna organisationsform fortfarande är den mest lämpliga för verkets arbetsuppgifter.

Utredaren bör även överväga om SIDAS interna administration är ändamålsenligt utformad.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet genom SIDA kännetecknas också av en långt driven decentralisering till biståndskontoren. Denna princip anser jag riktig. I sina överväganden bör därför utredningen beakta att hemmaorganisationen bör vara så utformad att den är en lämplig och effektiv samarbetspart till biståndskontoren.

Politiskt och ekonomiskt basmateriel

Regeringen och SIDA bör i större utsträckning än vad som nu är fallet kunna utnyttja samma basmateriel för ekonomiska och politiska bedömningar. Detta gäller såväl djupare analyser som kan behöva göras från tid till annan som den löpande uppföljningen.

Att följa den politiska och ekonomiska utvecklingen är en av utrikesförvaltningens traditionella arbetsuppgifter. Utöver den gångse rapporteringen krävs i samarbetsländerna mer ingående studier av ekonomiska och sociala förutsättningar och problem, i synnerhet inom sektorer som berörs av biståndsverksamheten. Utredningen bör studera dessa problem i syfte att förebygga dubbelarbete mellan regeringen och SIDA. Även möjligheten att utnyttja internationellt framtäget materiel bör uppmärksammas. Verkets egna personalresurser bör ej i större utsträckning än vad som är oundgängligen nödvändigt för biståndets speciella behov utnyttjas till allmänna politiska och ekonomiska analyser.

Relationerna mellan de verkställande organen

De verkställande biståndsorgan som tillkom eller organiserades under 70-talet - BITS, IMPOD, Swedfund, SAREC - har nu konsoliderat sin verksamhet. SAREC har ett samarbete med SIDA på det administrativa området medan övriga har egen administration. Med utgångspunkt från de syften som uppställts för respektive organs verksamhet bör utredningen studera om den nuvarande organisationsstrukturen är ändamålsenlig ur biståndspolitisk synpunkt eller om organisatoriska sammanslagningar skulle kunna leda till förbättringar och mera effektiv administration. Det är uppenbart att mottagarländerna har svårt att skilja på de olika organens funktioner.

Styrelserna för de nämnda organen är sammansatta efter olika principer. Utredningen bör överväga om förändringar härvidlag är påkallade.

Vid sidan av organisatoriska samgåenden bör utredningen studera möjligheterna till administrativ samverkan och gemensamt utnyttjande av resurser. SIDA har exempelvis byggt upp en omfattande organisation

för upphandling av varor och tjänster. Denna verksamhet bör kunna utnyttjas på ett vidgat sätt av såväl andra biståndsorgan som direkt av mottagarländerna. Utredningen bör pröva behovet av organisatoriska förändringar för att uppnå detta syfte.

U-kreditutredningen (Dir 1982:37) utvärderar för närvarande systemet för förmånlig kreditgivning till u-länder. Utredningen kan komma att föreslå förändringar som i väsentlig grad påverkar biståndsförvaltningens arbete. Vad beträffar relationerna mellan biståndsorganen bör därför de båda utredningarna nära samarbeta.

Utredningen bör även beakta biståndsinsatsernas betydelse för exportfrämjandet och överväga de samordningsproblem som finns i anslutning därtill.

Personalfrågor

Inom SIDA:s verksamhetsområde finns för närvarande tre personalkategorier, nämligen den personal som tjänstgör inom verket, personalen vid biståndskontoren samt fältpersonalen.

Personaladministrationen och tjänstesituationen inom hemmamyndigheten är svåröverskådlig. Utredningen bör studera möjligheterna att införa ett mera rationellt och lätthanterligt system.

Vid stationering på biståndskontoren måste personalen söka tjänstledighet från hemmatjänsten, vilket leder till komplicerade vikariatskedjor. Utredningen bör undersöka om det skulle vara till fördel att införa samma system som vid förflyttningar inom utrikesförvaltningen.

Fältpersonalen kräver en stor administrativ insats av såväl biståndskontoren som hemmamyndigheten. Utredningen bör studera möjligheterna till förenklingar.

Biståndsorganen bör så långt möjligt ha en viss enhetlighet i tjänstestrukturen och kunna anställa personal som fyller kraven på erfarenhet och sakkunskap. Utredningen bör studera om så är fallet.

Övrigt

Utredningen bör i sina förslag beakta det samband som finns mellan biståndsorganens personalresurser och biståndets kvalitet och effektivitet. I reala termer har det bilaterala gävbiståndet stagnerat de senaste fem åren. De verkställande biståndsorganens kapacitetproblem bör därför kunna tillfredsställas inom den administrativa kostnadsram som är tillgänglig

idag. Några undantag från kraven på rationalisering kan inte göras. De organisatoriska problemen bör kunna lösas genom omprioriteringar. Utredaren bör vidare belysa eventuella personalkonsekvenser.

Utredaren bör vid arbetets början samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredningsarbetet skall vara slutfört före utgången av 1983. De delar som har beröring med u-kreditutredningen bör tidsmässigt prioriteras eftersom sistnämnda utredning beräknas vara färdig i juli 1983.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för utrikesdepartementet

att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av det bilaterala utvecklingsseam-
arbetets organisation

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta reservationsanslaget

III C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete, anslagsposten 24. Särskilda program, posten F. Utredningar m m.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Utrikesdepartementet)

Statsutskottet välkomnade i sitt utlåtande nr 85 år 1970 att den anslagstekniska samordningen fullföljts. Därmed betonades, förklarade utskottet, "den centrala roll som utvecklingsbistandet numera spelar inom den

	72/73	73/74	74/75	75/76	76/77	77/78	78/79	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84
C 1: Bidrag till inter-	456	550	743	974	963	1.098	1.192	1.303	1.468	1.703	1.763	1.869
nationella organ ¹⁾												
C 2: Bilateral utveck-												
lingsinsatser ^{2) 3)}	734	948	1.287	1.724	1.972	2.216	2.390	2.760	3.219	3.605	3.679	3.800
C 3: Informationsverk-												
samtet	16	18	17	28	14	15	17	20	21	22	22	23
C 4: SIDA ²⁾	38	40	42	45	69	74	92	105	113	114	130	147
C 5: Nämnden för u-lands-												
utbildning (NU)	-	-	-	6	7	8	9	11	11,5	14	14	18
C 6: U-Landsforskning	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(SAREC)	-	-	-	75	85	90	100	110	125	138	150	160
C 7: Nordiska Afrika-												
instituet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C 8: Lån till personal inom												
biståndsförvaltningen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
C 9: Övriga u-landspoli-												
tiska insatser m m	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(Bredare samarbete) ³⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sveffund	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(U-kredit)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(Impod) ¹⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totalt:	1.244	1.556	2.089	2.853	3.072	3.538	3.853	4.402	5.115	5.666	6.144	6.590

svenska utrikespolitiken". Genom att biståndspolitik-
ken samordnades under en enhetlig ledning främjades
även "en helhetssyn på och närmare integration mellan
biståndsverksamhetens olika grenar och uttrycksfor-
mer". Den utbyggda departementsenheten för bistånds-
frågor var bl a avsedd att möjliggöra "en förstärk-
ning av utrikesdepartementets långsiktiga planerings-
funktioner på utvecklingsbiståndets område".

1970 års riktlinjer för det internationella utveck-
lingssamarbetets ledning är i huvudsak fortfarande
giltiga.

Utrikesdepartementets u-avdelning var fram till mars
1983 organiserad i tre enheter; multilaterala, bila-
terala och planeringsenheten. Enligt den nuvarande
provisoriska arbetsordningen har u-avdelningen två
enheter, den multilaterala enheten samt den bilatera-
la. Därtill kommer det nämnda sekretariatet

Den multilaterala enheten bereder bistånds- och ut-
vecklingspolitiska ärenden rörande Sveriges agerande
i FN, världsbanksgruppen, DAC och andra multilaterala
organ. Där handlägges också internationella bistånds-
ärenden inom bl a områdena forskning och vetenskap.
Enheten samverkar med andra enheter inom UD, främst
enheten för FN inom den politiska avdelningen och
enhet 2 för multilaterala frågor vid UDs handelsav-
delning samt med andra fackdepartement.

Den bilaterala enhetens centrala uppgift är att hand-
lägga frågor rörande dels samarbetet med de s k pro-
gramländerna/huvudmottagarna av svenskt bistånd och
dels bilateralt bistånd till enskilda länder eller
ländergrupper utanför programlandskretsen. Enheten
svarar för internationella förhandlingar om bilate-
ralt utvecklingssamarbete samt ansvarar för samord-
ning av de bilaterala biståndsinsatser som verkställs
av SIDA, BITS m fl.

U-avdelningen ansvarar för utformningen av rege-
ringens budgetproposition (bilaga 5, littera C) av-
seende det internationella utvecklingssamarbetet.

Handelsavdelningen

I samband med en ändring av departementens ansvarsom-
råden år 1982 överfördes utrikeshandelsfrågorna från
dåvarande handelsdepartementet till en särskild av-
delning i utrikesdepartementet, handelsavdelningen.

Handelsavdelningen är uppdelat på fem enheter varav
tre handlägger ärenden som berör u-landsfrågor. Dessa
utgörs av enhet 2 som är ansvarig för multilaterala
handelsfrågor (FN, GATT, OECD m fl). Enhet 3 ansvarar

för länder utanför EFTA, EG, ECE samt textilförhand-
lingar. Enhet 4 ansvarar för exportfrämjande åtgärder
inklusive exportkrediter. Frågor rörande IMPOD hand-
läggs inom enhet 4.

2.2. SIDA

Instruktion

Den nu gällande instruktionen för SIDA är i allt vä-
sentligt likalydande med den som utfärdades vid ver-
kets tillblivelse 1965. Styrelsen förklarar vara
"central förvaltningsmyndighet för det direkta ut-
vecklingssamarbetet som Sverige bedriver med utveck-
lingsländer". Ärenden som rör samarbete med mellan-
statliga organisationer skall styrelsen handlägga "i
den omfattning regeringen särskilt föreskriver".

I sin verksamhet skall styrelsen "samarbeta med de
svenska förbindelseorganen för Förenta Nationernas
fackorgan, med andra myndigheter och organisationer
samt med företag och enskilda personer". Även i öv-
rigt bör styrelsen "medverka i strävandena till sam-
ordning och enhetlighet i svensk biståndsverksamhet".

1971 års organisation

I instruktionen anges den organisation som SIDA nu
har haft sedan hösten 1971. Den tidigare fungerande
avdelningsorganisationen upplöstes men sektorbyråerna
bibehölls. En särskild byrå, länderbyrån, tillskapa-
des i samband med att ett system med landvisa bi-
ståndsprogram byggdes upp. Verket kom därigenom att
bestå av fyra sektorbyråer för ämnesområdena under-
visning, lantbruk, hälsovård och befolkningsfrågor
samt industri och byggnadsverksamhet. Vidare tillkom
en utredningsbyrå med ansvar för allmänna utred-
ningar, resultatvärdering, statistikproduktion samt
juridiska ärenden.

Den nytilkomna länderbyrån fick, i samarbete med de
samtidigt förstärkta biståndskontoren, ansvar för att
landprogram utarbetades och underställdes generaldi-
rektören. Länderbyråns handläggare skulle fungera som
"biståndskontorens motsvarighet inom hemmamyndigheten
i frågor som rör planeringen i stort, utarbetande av
allmänna biståndsavtal etc. avseende länder med bi-
ståndskontor". (Promemoria av SIDAS generaldirektör
daterad 28 juni 1971 med titeln "Genomförande av län-
derprogrammen under budgetåret 1971/72").

Genom omorganisationen skulle sektorbyråerna få
"större möjlighet till specialisering inom sina
fack". Den fackinriktade verksamheten skulle huvud-
sakligen utföras inom dessa byråer liksom större de-

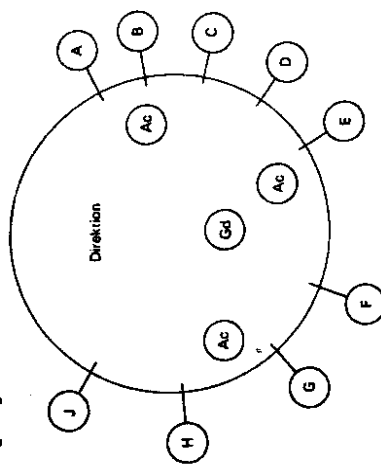
len av kontakterna med den svenska resurshasen och med myndigheter i mottagarlandet. Biståndskontoren var sektorbyråernas samarbetspartners.

Hemmamyndighetens nya organisation presenterades som en kran av byråer kring en förstärkt direktion, i vilken de tre avdelningscheferna, befriade från avdelningsansvar, förutsattes kunna ägna sig åt samordningsfrågor och långsiktig planering. ("Frälsarkransen - Rapport från samrådsgruppen för omfördelning av arbetsuppgifter", PM per 15 september 1971, SIDA). Byråcheferna skulle få ett större ansvar än tidigare för beredning och förvaltning av insatser och för de ärenden som underställdes direktionen.

Biståndskontorens roll behandlades inte utförligt, men de förklarades komma att få en central roll att spela då utgångspunkten för landprogrammen borde vara "mottagarlandets behov och önskemål".

Systemet med landprogram, årscykeln för dessas utarbete och formerna för beredning av biståndsinsatserna preciseras.

Anpassningen till landprogrammeringsprincipen, dvs att huvuddelen av det bilaterala biståndet disponeras ländervis och i nära samarbete med mottagarländerna, hade genomförts med bibehållande av verkets sektorpräge.



A-Utrredningsbyrå
B-Länderbyrå
C-Länderbyrå
D-Länderbyrå
E-Länderbyrå
F-Länderbyrå
G-Länderbyrå
H-Länderbyrå
I-Länderbyrå
J-Länderbyrå

SIDA:s organisation efter 1971 års omorganisation.

Ledningsgruppen för översyn av SIDA:s organisation

I januari 1970 tillsatte regeringen en ledningsgrupp för översyn av SIDA:s organisation, LÖSO. Gruppen kom att arbeta samtidigt med att SIDA som beskrivits ovan

såg över och anpassade sin organisation till ändrade betingelser. Under 1972 avslutade LÖSO sitt arbete och överlämnade ett "principförlägg till ny organisation för SIDA som underlag för fortsatta överväganden". En av huvudtankarna i LÖSO-förelägg var att det borde tillsättas huvudmän med ansvar för det länderriktade biståndet. Utformningen av de enskilda biståndsinsatserna borde ske i insatsergrupper sammansatta med hänsyn till den aktuella insatsens karakter. Personalresurserna för insatser skulle tas från en personalpool. Förutom den insatsenhet, som personalpoolen skulle utgöra, föreslogs inrättandet av särskilda enheter för utredning, serviceverksamhet samt personal- och ekonomifrågor.

I 1973 års statsverksproposition konstaterades att LÖSO framlagt ett förslag till omorganisation av SIDA samtidigt som "SIDA infört nya arbetsformer lämpade för den arbetsgång och arbetsfördelning som införandet av landprogrammen innebär". Förslaget sades kunna vara av värde för den kommande biståndspolitikens utredning.

Riksrevisionsverkets (RRV) rapport med analys av SIDA 1974

RRV presenterade 1974 en revisionsrapport med analys av SIDA. SIDA:s strategiska problem beskrevs som myndighetens möjlighet att administrera en starkt ökande biståndsvolym. RRV angav hur SIDA vad gäller antal och val av insatser enligt RRV:s mening skulle kunna absorbera en större biståndsvolym utan kapacitetsförstärkningar och utan att kvaliteten behövde sänkas.

RRV rekommenderade att vissa organisatoriska förändringar av SIDA skulle prövas. Sålunda borde landprogrammeringsprincipen klarare komma till uttryck i SIDA:s organisation. Länderbyråns ställning gentemot sektorbyråerna borde stärkas. Dessutom borde länderbyrån klarare knytas till verksamheten. Befattningsshavare med ansvar både för insatssamordning, planering och förhandling med mottagarlandet borde också prövas. Förhållandet mellan länderbyrå och sektorbyråerna skulle kunna byggas upp som en uppdragsgivare-konsultrelation. Det föreslogs att en långtgående delegering till biståndskontoren skulle övervägas.

Vad beträffar förändringen av biståndet utgick RRV ifrån att de landdestinerade insatserna måste ses som SIDA:s huvuduppgift. Bistånd som ej var landdestinerat kunde därför till stor del inordnas i det multilaterala biståndet och omhändrhas av en och samma institution. Vidare ansåg RRV att antalet bilaterala mottagarländer utöver huvudmottagarländerna borde nedbringas liksom en begränsning av antalet delsektorer

göras. Den genomsnittliga insatsstorleken borde ökas. Särskilt angeläget var det att minska antalet insatser under 5 mkr.

Revisionsrapporten ledde inte till några påtagliga förändringar i SIDAS verksamhet.

Den biståndspolitiska utredningen 1978 (BPU)

I betänkandet Biståndets organisation (SOU 1978:61) behandlas SIDAS organisation och arbetssätt ingående.

Det konstateras att

"SIDAS landinriktade enheter - länderbyrå och biståndskontoren - gradvis har förstärkts både i fråga om antal tjänster och ansvar för planering och samordning av biståndet till programländerna".

Utredningen anför vidare följande

"Vi finner det naturligt att ta fasta på den pågående utvecklingen och föreslår därför att verkets landsamordnande enhet ges en ställning som är likvärdig med den som sektorbyråerna gemensamt innehar. Detta kan åstadkommas genom att länderbyrån utvecklas till en avdelning med ansvar för att samordna ärenden som rör samarbetet med programländerna - i det följande benämnd 'landavdelningen'. Sektorbyråerna kan ingå i en annan avdelning, till vilken vi återkommer i det följande. I en tredje avdelning kan ingå de enheter som handlägger ekonomi- och personaladministrativa ärenden."

BPU konstaterar vidare

"att SIDA hunnit långt på vägen mot en förstärkning av biståndskontorens ställning i organisationen. Ytterligare decentralisering av SIDAS arbete bör kunna ske i syfte att främja en klarare arbetsfördelning mellan huvudkontor och biståndskontor och med bibehållande av en konsekvent biståndspolitik.

Från biståndskontorens sida har betonats vikten av att de snabbt kan få kontakt med verksamheten för samråd och beslut i viktigare frågor. Det synes därför önskvärt att landavdelningen leds av en medlem av verksamheten, som också skulle vara chef för biståndskontoren. Denne skulle främst ägna sig åt planering och uppföljning av det landinriktade biståndet och svara för verksamhetens överinseende av detta.

Landavdelningen skulle därmed få en mera operativ roll än länderbyrån har idag. Dess landsansvariga skulle i högre grad än idag deltaga i planerings- och beredningsarbetet vid biståndskontoren. De skulle fungera som länkar mellan biståndskontoren och hemmyndigheten och få mera av en samordnande funktion för insatsernas beredning och genomförande än de har idag."

Beträffande SIDAS kontakt med den svenska resursbasen och hur organisationen borde anpassas för att möta de krav som därvid ställs anför utredningen:

"Samordningen mellan sektorbyråernas, personalbistandsbyråns och inköpssektionens kontakter med resursbasen synes kunna förbättras och effektiviteten i samarbetet med SIDA utanförstående resurser därmed höjas. Ett ändamålsenligt sätt att förbättra samordningen synes kunna vara att organisatoriskt sammansmälta de sex berörda enheterna till en avdelning, i det följande benämnd 'resursavdelningen'."

Beträffande SIDAS verksamhet och dess huvuduppgift att formulera mål och ompröva verksamhetens inriktning och organisation konstaterar BPU

"att SIDA visat prov på god förmåga till anpassning av den egna verksamheten och rollen mot bakgrund av den snabba utvecklingen av biståndet".

Enligt utredningen skulle SIDA ledas av en generaldirektör biträdd av en överdirektör. Verksledningen skulle dessutom innefatta fyra avdelningschefer. SARECs chef skulle också ingå.

BPU behandlade också SIDAS kapacitet att fullgöra sina uppgifter. Mot bakgrund av det ökande biståndet beskrevs SIDAS svårigheter att klara sina uppgifter med oförändrade resurser. Härvid berördes bl a olika slag av personalproblem som bidrog till möjligheterna att lösa uppgifterna. Utredningen stödde SIDAS under en följd av år gjorda framställningar om att tjänster skulle inrättas för alla dem som SIDA medges ha som utsända tjänstemän vid biståndskontoren.

BPU:s betänkande resulterade i en proposition till 1978/79 års riksdag. I propositionen anförde utrikesministern att han anslöt sig till utredningens bedömning att någon "förutsättningslös och genomgripande omprövning av SIDAS organisation inte var påkallad". En fortsatt decentralisering föreslogs dock ske till biståndskontoren. Beträffande SIDAS sektorenheter förutsattes att SIDA skulle skapa möjlighet för ökad specialisering och fackutbildning samt beakta behovet

6. Metodhandboken ger grundläggande riktlinjer för beredning, genomförande och utvärdering av biståndsinsatser och beskriver de centrala begrepp som används. Den är avsedd för SIDAS egen personal men också för konsulter och andra som deltar i biståndsproduktionen.

Enligt SIDAS nu gällande arbetsordning, fastställt av verkschefen 28 juli 1980, utgörs verksledningen av generaldirektören och avdelningscheferna. I verksledningsmöten deltar även annan tjänsteman enligt generaldirektörens bestämmande.

Enligt arbetsordningen beslutar byråchef i ärende som faller inom byråns verksamhetsområde.

I arbetsordningen hänvisas till verksledningsordningen, beslutad av generaldirektören 5 februari 1982, vari redovisas

"hur beslut och andra ärenden på verksledningsnivå överlämnats av generaldirektören till avdelningscheferna". Där anges att "det är av största betydelse att dessa (generaldirektören och avdelningscheferna) har en gemensam överblick av verksamheten. En viktig förutsättning för gruppens funktion är att stor utbytbart och anpassning upprätthålls gruppens medlemmar emellan. Verksledningens arbete består i att diskutera och fatta beslut i ärenden av natur att böra handläggas av verkschefen".

Beslut på verksledningsnivå fördelas mellan medlemmarna i verksledningsgruppen på sådant sätt att generaldirektören beslutar i ärenden som rör anmälningar till styrelsen eller instruktioner till verket med anledning av styrelsens beslut. Han beslutar också i vissa personalärenden samt ombesörjer verksamhetens och verksledningens kontakter med regering och riksdag samt med svenska folkrörelser och organisationer.

Av de tre avdelningscheferna är en förordnad av regeringen som generaldirektörens ställföreträdare. Arbetsfördelningen är i övrigt gjord så att beslutande rätten i verksledningsärenden rörande biståndet till programländerna är fördelad på avdelningscheferna. På motsvarande sätt är beslutanderätten rörande ärenden som berör de olika byråerna fördelade. Vid förfall för någon av avdelningscheferna inträder en av de övriga.

Arbetsfördelningen byråerna emellan är i stort som följer.

av fackkompetens vid nyrekrytering.

BPU:s förslag att omvandla SIDAS länderbyrå till en avdelning samt inrättandet av ytterligare två avdelningar för den övriga verksamheten tillstyrktes av flertalet remissorgan. SIDA liksom de berörda personalgrupperna, vilka yttrade sig genom LO, TCO och SACO/SR, önskade emellertid bevara organisationen oförändrad med avdelningscheferna ingående i verksledningen men befriade från administrativt ansvar för enheterna. I propositionen konstaterades att det kunde finnas fördelar med att införa avdelningar men att steget mellan den fördelning av arbetsuppgifter som rådde i verksledningen och den föreslagna avdelningsorganisationen inte var långt. Utrikesministern fann därför inte tillräcklig anledning att då ändra SIDAS instruktion genom att fastställa en avdelningsorganisation som verkets styrelse och personalorganisationer avstyrkt.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens proposition och utrikeskottets utlåtande däröver.

SIDAS nuvarande organisation och arbetssätt

Som ovan nämnts är SIDAS organisationsstruktur i stora drag oförändrad sedan 1971.

Verksamheten vid SIDA styrs till avsevärd del av generella riktlinjer. Sex handböcker utgör stommen i det interna regelverket.

1. Handbok för SIDA - Allmän (HSA) omfattar de bestämmelser och anvisningar som gäller för hela SIDA inklusive biståndskontoren.

2. Handbok för SIDA - Byråer (HSB) riktar sig mot organisationen i Stockholm.

3. Handbok för SIDA - Biståndskontor (HBK) rör biståndskontoren.

4. Handbok i SIDAS System för planering och uppföljning (HPU) beskriver SIDAS planerings- och uppföljningssystem.

5. Biståndshandboken (BHB) ger anvisningar för beredning av biståndsinsatser, handläggning av frågor om förmånliga krediter och importstöd, sektorstöd, personalbistånd med flera områden för bilateralt utvecklingsbistånd. I anvisningarna beskrivs målsättning för insatserna, krav på innehåll i planerings- och beslutsdokument och rollfördelningen inom SIDA.

Utredningsbyrån handlägger frågor som rör allmän biståndspolitik, multilateral bistånd, långsiktiga planering, utvärdering, kvinnofrågor och juridiska frågor. Till byrån hör också SIDA:s arkiv, bibliotek samt sekretariatet för styrelsen, verksamhetsledningen och direktionen.

Länderbyrån planerar, förhandlar, administrerar samarbetet med SIDA:s programländer samt handlägger ärenden rörande katastrofbistånd, stöd åt flyktingar och befrielseförelser samt importstöd.

Hälsobyrån handlägger ärenden rörande hälso- och sjukvård samt befolkningsfrågor.

Industribyrån handlägger industrifrågor, transportväsen, kraft- och vattenförsörjning, handelsfrämjande bistånd, industriell teknik, byggnads- och anläggningsverksamhet samt handelsfrämjande bistånd.

Lantbruksbyrån handlägger ärenden och insatser inom områdena jordbruk och boskapskötsel, fiske och skogsbruk, landsbygdsutveckling, Kooperation och miljöfrågor.

Undervisningsbyrån handlägger ärenden rörande allmän undervisning och yrkesutbildning, offentlig förvaltning, arbetsmarknadsfrågor, kulturstöd och massmedia-utveckling, sparfrämjande verksamhet samt bistånd till enskilda organisationer.

Utrednings-, länder- och sektorbyråerna har alla specialiserat bevakningsansvar för olika namngivna internationella organisationer som berör respektive byrås verksamhet.

Inköpsbyrån handlägger och utreder frågor som rör upphandling av varor och transporter på uppdrag av myndigheter i programländerna eller enheter inom SIDA, dels med egna personalresurser, dels med hjälp av organisationer och företag utanför SIDA. Byrån deltar i beredning av insatser där inköp ingår och medverkar också i överföring av kunskap i upphandlingsfrågor till programländerna.

Personalbiståndsbyrån rekryterar, utbildar och administrerar av SIDA kontraktanställd personal som arbetar i programländerna. Rekrytering av personal till FN-organen ingår också. Byrån svarar vidare för verksamheten vid kursgården i Uppsala. Vidare medverkar byrån i sektorbyråernas upphandling av konsulter liksom ansvar för inrättande och drift av SIDA-skolor i programländerna.

Ekonomibyrån handlägger verksamhetsplanering och budgetering, kvartalsrapportering och ekonomisk uppföljning, verkets rationaliseringsverksamhet, administration av biståndskontoren, kassa och medelsöverföring, biståndsstatistik samt verkets intendentur.

Personalbyrån handlägger och utreder frågor som rör rekrytering av personal till hemamyndigheten och biståndskontoren, personalplanering och utbildning samt övrig personaladministration rörande SIDA-personalen.

Informationsbyrån svarar för upplysning om u-länderna och om svenskt internationellt utvecklingssamarbete. Byrån ansvarar för SIDA:s kontakter med massmedia, skolor, universitet etc. Byrån framställer informationsmaterial av olika slag och ger särskilt ut rapport från SIDA,ulletinen Nyhets-SIDA samt personaltidningen SIDA-inside. Stöd till enskilda organisationers u-landsinformation ingår i byråns ansvar.

Vid sidan av SIDA:s byråorganisation finns inrättade ett antal interna arbetsgrupper. Dessa skall tillgodose behovet av samråd och skapa en gemensam syn i frågor som inte naturligen täcks av byråorganisationen eller av annan anledning kräver tvärkontakter. Några av dessa grupper fungerar som "interna diskussionsförelser".

I Handbok för SIDA - Allmän finns ett avsnitt om Direktionens arbetsformer samt riktlinjer för föredragning för verksamheten eller fortsatt samråd inför styrelsebehandling. Där sägs att direktionen "är ett forum för information och samråd. Diskussionerna i direktionen syftar bl a till att få fram ett gemensamt och genomtänkt synsätt inom SIDA". I direktionen deltar verksamhetsledningen, byråchefer och biståndskontorschefer vid besök på hemamyndigheten. Byråcheferna är i regel föredragande. Annan tjänsteman kan närvara vid behandling av visst ärende. Direktionen sammanträder 2-3 timmar varje vecka.

Ärendena utgörs av informations-, anmälnings- och samrådsärenden.

Informationsärenden är korta meddelanden om besök, sammanträden, konferenser och viktigare händelser. Orientering om verksamhetsbeslut ingår också.

Anmälningsärenden består av redogörelser för ärenden som byråerna färdigberett för beslut. I direktionen fastställs när, var, hur och av vem beslut skall fattas och vilka byråer, ambassader eller andra enheter som den föredragande skall samråda med. Direktionens medlemmar ges möjlighet att påverka beslutet.

Samrådsärende utgörs av princip- eller tolkningsfråga. Diskussionen i direktionen förutsätts begränsad till sådana ärenden, som tas upp av verksamheten, byråchef eller biståndattaché. Programdiskussioner med enskilda programländer (D 1) och framställning till regeringen angående samarbetsprogram (D 2), viktigare frågor rörande direktiv, kvartalsrapporter samt anslagsframställning är exempel på samrådsärenden. Direktionsmedlem kan också initiera en fråga i direktionen för att få vägledning rörande policy och principer.

SIDAS planeringssystem

SIDA har utformat ett planeringssystem för att styra den landprogrammerade delen av sin verksamhet. Det omfattar övergripande planering, arbetsplanering för SIDAS enheter samt uppföljning av den planerade verksamheten.

Som en utgångspunkt för planeringen och petitaarbetet inom SIDA utfärdar verksamheten direktiv för verksamheten på lång och kort sikt. Dessa utgör tolkningar av statsmakternas beslut och intentioner.

Direktiven innehåller uppdrag till enheter, medels- och personalramar samt vägledning i policyfrågor. Ekonomibyrån samordnar direktivgivandet. Direktiven, som fortlöpande behandlas i direktionen, revideras och ges ut kvartalsvis (med undantag för 2:a kvartalet).

Huvuddelen av det bilaterala bistånd som förmedlas av SIDA inriktas på de ca 20 programländer med vilka Sverige har ett långsiktigt utvecklingssamarbete. Landprogrammering är den sammanfattande benämningen för beredning av detta. Riksdagen fastställer varje år finansiella ramar för programländerna. Samma årsbelopp gäller som planeringsram för de två efterföljande budgetåren.

Programcykeln i beredningsprocessen innehåller följande moment.

Vid förberedande direktionsbehandling (D 1) diskuteras en kort promemoria med förslag till frågeställningar om biståndets inriktning i varje programland. Promemorian utarbetas av biståndskontoret, eventuellt med bistånd av länderbyrån. För länder där det inte finns biståndskontor svarar länderbyrån för promemorian.

Programdiskussioner med mottagarlandet förs mellan biståndskontoret och mottagarlandet.

Mottagarlandets framställning tillställs ambassaden/biståndskontoret. En kopia sänds till UD och SIDA. Framställningen skall innehålla information enligt ett fastställt schema.

Direktionsbehandling (D 2) och styrelsebehandling sker.

Regeringsframställning med samarbetsprogram. Underlägget utarbetas av länderbyrån i samarbete mellan respektive biståndsambyggare och sektorbörarna. Länderbyrån har samordningsansvar vid beredningen av samarbetsprogrammen.

Förhandlingar och samarbetsavtal. Vid förhandlingar i mottagarlandet nås överenskomelse om ett samarbetsavtal som reglerar bl a Sveriges finansiella utfästelser, medlems användning, rapportering och utbetalningsfrågor.

Tilläggsavtal kan ingås om riksdagen beslutar om ökad landram.

Fördjupad kvartalsgenomgång sker i mottagarländerna under avtalsperioden varvid biståndskontoren och länderbyrån deltar.

icke landbundna biståndsinsatser

Utöver biståndet till de 20 mottagarländerna som planeras genom landprogrammen finns olika anslagsposter för speciella ändamål. Dessa är

- regionala insatser
- humanitärt bistånd
- katastrofer
- enskilda organisationer
- rekrytering och utbildning av fältpersonal samt
- s k särskilda program

Anslagsposten Särskilda program är i sin tur indelad i

- ämnesinriktad verksamhet
- internationella enskilda organisationer
- biträdande experter och FN-volontärer samt i
- insatsförberedelser och resultatvärdering.

Dessa olika program planeras i särskild ordning.

Vad gäller anslagsposten Särskilda program avser den verksamhetsområden som bedöms vara betydelsefulla för lönsamheten av problem som konstaterats i landsamarbetet. Som underlag för anslagsframställning om ämnesinriktad verksamhet sammanställs områdesprogram från sektorbörarna. Dessa insatser genomförs vanligen av

FN-organ och andra mellanstatliga organisationer, enskilda internationella organisationer eller institutioner och företag i Sverige.

Kvartalsuppföljning

- kvartalsuppföljning med insatsförteckning
- mottagarlandets rapportering
- ekonomisk rapportering.

Kvartalsuppföljningen med insatsförteckning syftar till att regelbundet ge SIDA:s ledning och dess enheter en samlad bild av verksamheten, planeringsläget och speciella problem. Den upprättas av biståndskontoren och baseras på regelbundna genomgångar med representanter för mottagarlandet.

Andra enheter med kontoansvar inom SIDA avrapporterar verksamheten inom sina arbetsområden.

Mottagarländerna rapporterar om projekts/programms framåtskridande i enlighet med förbindelser gjorda i samarbets- och insatsavtal.

Ekonomiska rapporter utarbetas halvårsvis av SIDA:s redovisningssektion, som också sammanställer statistik över det svenska biståndets utveckling.

Byråer och biståndskontor utarbetar årligen arbetsprogram som baseras på inom SIDA framtagna planer och program samt verksamhetens direktiv för verksamheten. Planeringen föregås också av samtal i samband med individuell utvecklingsplanering. Arbetsprogrammen beskriver i detalj den personaladministrativa planeringen, förenklingar/rationaliseringsåtgärder, resplaner samt internbudget för respektive enhet.

2.3. Beredningen för internationellt tekniskt samarbete (BITS)

1975 inrättades inom utbildningsdepartementet en beredning för försöksverksamhet rörande utbildningssamarbete med vissa utvecklingsländer. Dess uppgift var att, till en början på försök, handlägga svenska åtaganden i samarbetsöverenskommelser med vissa länder utanför kretsen av SIDA:s biståndsländer. I samarbetet med fattigare u-länder täcktes kostnaderna för samarbetet med medel från biståndsanslaget ("bredare samarbete") medan verksamheten i andra länder skedde på kostnadstäckningsbasis.

I samband med tillkomsten av det till hälften statsägda Swedec International AB avslutade BITS 1979/80 sitt samarbete med länder som själva bedömdes kunna stå för kostnaderna.

Sedan budgetåret 1979/80 är beredningen en myndighet underställd UD. Enligt instruktionen (SPS 1981:356) har beredningen till uppgift

"att utvidga och stärka Sveriges förbindelser med enskilda utvecklingsländer. Beredningen skall i sin verksamhet sträva efter att utforma samarbetet med utvecklingsländer så att ekonomisk och social utveckling främjas enligt de biståndspolitiska målsättningarna samtidigt som Sveriges relationer med dessa länder fördjupas.

Beredningen skall

1. ansvara för förmedling och handläggning av tekniskt samarbete med vissa utvecklingsländer,
2. fatta beslut om utnyttjande av medel för skärligare samarbete under anslaget III C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete och härvid beredda och genomföra insatser som bekostas helt eller delvis med dessa medel, främst avseende
 - utbildningsinsatser som företas i samarbete med svenska institutioner eller företag,
 - främjande av samarbete mellan svenska institutioner och institutioner i utvecklingsländer,
 - förinvesteringsstudier, i den mån sådana studier inte bekostas av andra medel, och
 - kulturellt samarbete och personutbyte,
3. på begäran av exportkreditnämnden yttra sig i enskilda ärenden enligt förordningen (1981:405) om särskilt förmånlig kreditgivning till u-land i vad avser dels vilka länder som kan erhålla u-landskredit och dels kreditens förmånlighetsgrad samt fastställa prioriteringen mellan sådana ärenden."

BITS' verksamhet består av två program, dels tekniskt samarbete, och dels u-krediter. Kostnaderna för verksamheten bestrids med medel från anslaget C 9.

Under budgetåret 1982/83 har BITS' utbetalningar för tekniskt samarbete uppgått till 41.6 miljoner kr, till finansierat stöd 11,9 miljoner kr samt till u-krediter 59 miljoner kr. Administrationskostnaderna uppgick till 2,1 miljoner kr.

Beredningens utbetalningar har ökat med ca 100 % per år under de senaste fem åren.

BITS' tekniska samarbetsprogram omfattade under budgetåret 1982/83 tolv länder. Med sex av dessa har Sverige ingått samarbetsavtal. Med fyra länder har Sverige bedrivit biståndssamarbete. Sedan bistands-

samarbetet avvecklats, syftar det tekniska samarbetet där till att åstadkomma en mjuk övergång till andra samarbetsformer.

Det tekniska samarbetet riktar sig i huvudsak till s k mellaninkomstländer. Det syftar till att skapa kontakter, till att initiera olika projekt och till utbildning, allt inom områden där Sverige kan anses ha god kompetens och kapacitet. Beredningen lämnar sålunda bidrag till kostnader för

- konsultstudier
- institutionssamarbete
- bilateral utbildning
- internationella kurser i Sverige
- forskningsutrustning och
- personutbyte.

Stöd till konsultinsatser innebär att svensk teknisk kompetens kan ställas till förfogande för planering av projekt inom olika områden. Bidrag kan utgå till studier av projekt som är prioriterade av u-landets centrala myndigheter. Studien ger underlag för en bedömning om projektet är värt att genomföra och hur finansieringen kan lösas. Konsultinsatser avseende energisektorn dominerar.

Institutionssamarbetet innebär att BITS förmedlar kontakter mellan institutioner i samlarbetsländerna och deras motsvarigheter i Sverige när erfarenhetsutbyte är av ömsesidigt intresse. Institutionssamarbetet omfattar främst teknologioverföring.

De bilaterala utbildningsinsatserna omfattar bidrag till utbildningsinsatser i enskilda samlarbetsländer. Flertalet insatser har industriell prägel. Några insatser har haft anknytning till projekt där Swedfund och svenska företag är engagerade.

De internationella kurserna anordnas i Sverige och deltagarna kommer från BITS' samlarbetsländer liksom SIDA's programländer och vissa andra u-länder. Kurserna genomförs i samarbete med statliga myndigheter eller enskilda utbildningsinstitut och företag.

Beredningen har i vissa fall bidragit till kostnader för forskningsutrustning. Syftet är att praktiskt pröva om svensk utrustning kan användas i industriell produktion eller i jordbruk.

I samarbete med Svenska Institutet sker personutbyte med u-länder. Under åren 1979-82 pågick en försöksverksamhet. En utvärdering av verksamheten resulterade i förslag om fortsättning av verksamheten i ungefär oförändrad omfattning och med Svenska Institutet

som administrativt ansvarigt för programmet. Från 1981 har tillkommit ett program för kulturutbyte med u-länder. Kostnaderna för dessa verksamheter uppgick under 1982/83 till ca 5 miljoner och täcktes med medel från beredningens anslag. Hjälpstipendier är en ny samlarbetsform innebarande att personer från u-länder under högst ett år kan studera i Sverige.

De senaste åren har i några fall finansiellt stöd lämnats till u-länder för upphandling av varor och tjänster för i första hand projekt inom ramen för det tekniska samarbetet. Finansiellt stöd har främst avsett Jamaica och Dominikanska Republiken.

Sedan 1981 fungerar ett system med förmånliga u-landskrediter. Inom ramen för krediter administrerade av Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK), kan tillföras ett ytterligare gåvoelement av biståndsmedel. Beredningen har till uppgift att bedöma vilka krediter som kan tillföras ett sådant gåvoelement. Vad gäller programländer görs detta i samarbete med SIDA. Utformningen av krediten handläggs därefter av EKN och övriga berörda organ. Antalet u-kreditansökningar visar en starkt ökande trend.

U-kreditredningen har i sitt betänkande U-krediter - en del av vårt u-landssamarbete (Ds UD 1983:2) utvärderat det nuvarande systemet. Utredningen föreslår förändringar såväl vad gäller systemet som av de organisationer som hanterar det. Förslaget är i n föremål för bedömning inom UD.

Beredningen samarbetar med SIDA, speciellt vad gäller de internationella kurserna och de förmånliga u-landskrediterna. Beträffande de senare inhämtas regelbundet SIDA's yttrande vad gäller alla krediter till programländer. I SIDA's handläggning ingår vanligen kontakt med biståndskontoret i berört land.

Även med Swedfund har beredningen ett visst samarbete. I några fall har kombinationer av insatser genom Swedfund med utbildning och u-krediter genom beredningen kunnat organiseras.

Med Svenska Institutet (SI) samarbetar BITS beträffande personutbyte, kulturutbyte och vissa stipendier.

BITS leds av en styrelse bestående av en ordförande, en vice ordförande och åtta andra ledamöter. För varje ledamot utom ordföranden och vice ordföranden finns en personlig ersättare. Vid behandling av ärenden rörande särskilt förmånlig kreditgivning till u-land skall styrelsen bereda en representant för exportkreditnämnden tillfälle att närvara.

Fem av styrelsens ledamöter representerar UD samt en vardera finans-, social-, industri- och utbildningsdepartementet. En av ledamöterna representerar SIDA.

Under kanslichefen, som leder personalen vid beredningens arbete, finns sex handläggare och två assistenter. Två av handläggarna arbetar med u-krediter och fyra med tekniskt samarbete.

Kansliets bokföring och personalredovisning ombesörjs av Kammarkollegiet.

Läkemedelsberedningens kansli är samordnat med beredningens BITS' insatser på läkemedelsområdet sker genom läkemedelsberedningen.

2.4. Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD)

Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) började sin verksamhet 1975. Kostnaderna för verksamheten betalas med medel från anslaget C 1.

IMPODs instruktion (SFS 1979:296) ger kontoret till uppgift "att främja import till Sverige från u-länder för att öka dessa länders exportintäkter och därigenom bidra till deras utveckling.

Det åligger importkontoret särskilt

- att bistå u-länder med information och handledning beträffande kommersiella avsättningsmöjligheter och marknadsförhållanden i Sverige samt förmedling av kontakter med den svenska marknaden och svenska företag,
- att i frågor av handels- eller biståndspolitisk betydelse samråda med de myndigheter som berörs,
- att vara svensk kontaktpunkt med UNCTAD/GATTs internationella handelscentrum (ITC) i konkreta frågor rörande avsättning av u-landsprodukter på den svenska marknaden".

Vidare anges att "uppkommer en principiell utrikes-, handels- eller biståndspolitisk fråga av större vikt, skall den underställas regeringens prövning".

IMPOD placerades som ett självständig myndighet under handelsdepartementet.

IMPODs verksamhet är numera uppdelad i två program, ett för marknadsinformation och ett för landsamarbete. För budgetåret 1983/84 har anvisats 2 489 tkr resp 3 003 tkr, tillsammans med 5 501 tkr. För budgetåret 1984/85 begär IMPOD en höjning av anslaget

till 6 800 tkr. Verksamheten inom Program 1, marknadsinformation är i stor utsträckning efterfrågestyrd genom att den utgår ifrån affärsförfrågningar.

Svenska importörer vänder sig i ökad omfattning till IMPOD, tex innan de skall göra en affärsresa eller när de söker en specifik produkt.

Utbildning anordnas vanligen i form av seminarier för u-landsföreträdare. Syftet är att förmedla kunskap om marknadsförutsättningarna i Sverige och kan också vända sig till svenska importörer och omfatta förutsättningarna för affärsmöjligheter i u-länderna. Inte sällan genomförs utbildningen i samarbete med ITC och IMPODs nordiska systerorganisationer.

IMPODs program 2, Landsamarbete, omfattar fördjupade insatser för att främja importen från en begränsad krets u-länder. Programmet inrymmer marknadsundersökningar, medverkan i inköps- och försäljningsdelegationer, stöd för deltagande i utställningar och mässor, särskilda seminarier eller kampanjer, in-ser-vice-training samt hjälp till upprättande av handelskontor.

På uppdrag av regeringen gjordes IMPOD 1978 till föremål för förvaltningsrevision. I riksrevisionsverkets (RRV) rapport konstateras att IMPOD "är tämligen ensamt bland sina motsvarigheter i Europa att engagera sig så långtgående i marknadsföringsaktiviteter för vissa varor som nu sker. Om IMPODs nuvarande ambitionsnivå och personaluppsättning ska bibehållas eller ej är något som statsmakterna får ta ställning till. Då får dels bedömas resultatet av IMPODs insatser mot det som kommer fram ur andra former av biståndssamarbete dels beaktas de potentiella risker som kan ligga i en alltför långtgående verksamhet som marknadsförare".

Sammanfattningsvis beskrevs IMPOD bedriva sin verksamhet "aktivt och dess arbete är, enligt vad RRV erfarit, allmänt uppskattat". Revisionsrapporten för-anledde inte någon åtgärd från statsmakternas sida.

Såväl SIDA, BITS som IMPOD bedriver handelsfrämjande verksamhet. SIDA:s importfrämjande verksamhet är större än IMPODs och har en annan inriktning. Inom SIDA:s landamar anslags sålunda för budgetåret 1983/84 10 milj kr för dessa ändamål. En mindre del av SIDA:s k ämnessinriktade verksamhet tillkommer dessutom. SIDA:s importfrämjande verksamhet sker delvis i samarbete med International Trade Centre, ITC, och som direkt stöd till marknadsstudier, kurser och exportrådgivning i vissa u-länder. Samarbetet med ITC regleras av ett ramavtal innefattande syfte, konsultationer, upp-

följning och redovisning.

Vad beträffar IMPODs kontakter med ITC berör dessa, enligt i verkets instruktion, "konkreta frågor rörande de avstämning av u-landsprodukter på den svenska marknaden". SIDA:s roll gentemot ITC förändrades inte när IMPOD inrättades.

Antalet u-länder som omfattas av Sveriges Utrikes-handels Kompensations ABS (SUKAB) varubutesavtal växer snabbt och bland dem återfinns ett flertal, som också ingår i IMPODs landsamarbete. SUKABs åtgärder att underlätta u-landsexport till Sverige ligger i stor utsträckning i linje med IMPODs arbetsätt. Det direkta samarbetet mellan SUKAB och IMPOD är dock begränsat till några enstaka land.

IMPOD har omfattande kontakter med Sveriges Grossist-förbund. Man samarbetar sålunda med programplanering och genomförande av olika delegationsbesök och inköpsresor. Detsamma gäller i viss mån aktiviteter inom utbildningsverksamheten. Grossistförbundet bidrar ofta med marknadsföring av IMPOD-aktiviteter till sina underlydande branschorganisationer och medlemmar. På informell basis sker ett regelbundet informations- och erfarenhetsutbyte.

IMPODs marknadsrådgivningsfunktion (förmedling av affärsförfrågningar och liknande) har sin motsvarighet i såväl Grossistförbundet som handelskamrarna. Kontorets samarbete med de sistnämnda organen har hittills avsett Stockholms Handelskammare och Västsvenska Handelskammaren i Göteborg. Det har då varit fråga om samordning av besöksprogram, utställningsarrangemang och dylikt.

På liknande sätt samarbetar IMPOD ibland också med Sveriges Exportråd samt Sveriges Handelsagenters Förbund. Med Exportrådet har kontoret särskilt samarbetat i samband med internationella utställningar och vid genomförandet av seminarier.

Mellan Swedfund och IMPOD har samarbetet hittills begränsats till informationsutbyte, samverkan vid mässor i u-länder och dylikt.

IMPODs kontakter med BITS har hittills varit sparska och främst gällt informationsutbyte. Vid något tillfälle har BITS-finansiering av IMPOD-seminarier och liknande diskuterats.

IMPOD leds av en styrelse (Instruktion för IMPOD, SFS 1979:296) bestående av en direktör och sju andra ledamöter. Bland ledamöterna utser regeringen en ordförande. Ledamöterna representerar följande områden:

gium, SIDA, Sveriges Grossistförbund, Svenska Handelskamrars Förbund, KF och LO.

Personalen utgörs av nio av två avdelningsdirektörer, fyra byrådirektörer/handläggare, en administrativ handläggare samt tre assistenter.

Under direktören är arbetet organisatoriskt uppdelat i fem funktioner. Två av dem, under ledning av ställföreträdande direktören, omfattar utbildningsinsatser och löpande information. Två andra, under ledning av en gruppchef, inbegriper marknadsrådgivning och landsamarbete. Den femte funktionen avser kontorets administration. Den ställföreträdande chefen och gruppchefen ansvarar tillsammans med en administrativ assistent för dessa uppgifter.

2.5. Styrelsen för u-landsforskning (SAREC)

Beredningen för u-landsforskning, SAREC, inrättades 1975 och ombildades 1979 till en självständig myndighet under utrikesdepartementet.

Huvudmålet för SARECs verksamhet är att ge stöd till u-ländernas strävan att bygga upp och stärka en egen kapacitet inom vetenskap och teknik. SARECs verksamhet är uppdelad på fyra olika program:

1. direkt stöd till vissa u-länder, främst i form av teknisk hjälp
2. stöd till samarbete mellan u-länder, till exempel regionala forskningsorgan, och till särskilda forskningsprojekt,
3. stöd till internationella forskningsprogram bl.a. inom Världshälsorganisationen (WHO), konsultativa gruppen för jordbruksforskning (CGIAR) och internationella arbetsorganisationen (ILO) samt
4. stöd till svensk u-landsforskning

SARECs utbetalningar under budgetåret 1982/83 har totalt uppgått till 151 miljoner kr. Uppdelat på de olika programmen utgör dessa

	milj. kr	%
1. Forskningsamarbete med u-länder	24,3	16,0
2. Forskningsamarbete mellan u-länder	23,1	15,2
3. Internationella program	84,4	55,6
4. Svensk u-landsforskning	15,2	10,1
mindre insatser	4,7	3,1
Administration	151,7	100,0

SARECs forsknings-samarbete med u-länder är baserad på landvisa avtal som löper på ett till tre års sikt. Tillsammans med u-landets centrala forskningsråd eller motsvarande gör SAREC en genomgång av prioriterade forskningsområden och förslag till projekt med avseende på relevans, genomförbarhet och möjlighet till samarbete med svensk eller annan utländsk institution. De projekt som på detta sätt gallras ut konstituerar huvuddelen av samarbetet. Avtalen inrymmer emellertid normalt också en mindre summa för forskarutbyte, mindre projekt, litteraturinköp, resebidrag etc. Arbets sättet skiljer sig från SIDA, där man utgår från landramarna.

Stödet till regionala forskningsorganisationer och internationella program utgår huvudsakligen som bidrag till forskningsverksamhet som också ges stöd av andra biståndsgivare och där särskilda styr- och uppföljningsmekanismer finns inrättade inom programmen. SAREC följer dock verksamheten noga och genomför regelbundet egna utvärderingar. SARECs andel av de regionala eller internationella programmen varierar från några procent av totalbudgeten till att vara dominerande givare.

I stödet till svensk u-landsforskning fungerar SAREC på samma sätt som varje annat svenskt forskningsråd med projektgranskning med hjälp av vetenskapliga referensgrupper.

I de av SAREC stödda forskningsprojekten anlitas emellanåt svenska universitet och forskningsinstitut eller forskare från sådana. SIDA anlitar i sin verksamhet i en del fall samma personer. SAREC fungerar i stort som ett forskningsråd. Organisationen är bemannad med 12 forskningssekreterare fördelade på de olika fakområden som forskningsprogrammen omfattar. Av innehavarna krävs relevant fackmässig kompetens, forskar- och u-landserfarenhet. Flertalet forskningssekreterare har, vid sidan av sitt fackansvar, också ansvar för ett av SARECs mottagarländer. Forskningssekreterarnas fackkompetens försöker man bibehålla och utveckla genom genetösa regler för tjänstledighet för forskning och u-landstjänstgöring.

SARECs leds av en styrelse som utses av regeringen. Den har en majoritet av forskare och i övrigt representanter för riksdagen, UD, SIDA och universitetets förvaltningen.

SARECs kansli består, förutom av de 12 forskningssekreterarna, av en forskningschef, en kanslichef, tre administrativa handläggare, en informationssekreterare och fyra sekreterare.

SAREC har lokalgemenskap med SIDA som sköter SARECs ekonomi- och personaladministration samt ger viss kontorsteknisk service.

2.6. Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund)

I syfte att förstärka kommersiell industriell uppbyggnad i u-länder genom överföring av svensk kompetens inrättades år 1978 Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund). I stadgan för fonden anges att den skall

"främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder. Fondens huvuduppgifter är att

- förmedla kontakter mellan intressenter i u-länder och svenska företag,
- medverka till att förinvesteringsstudier genomförs och bidra till finansiering av sådana studier,
- finansiellt medverka i såvälda företag, s k joint ventures eller andra liknande långsiktiga samverkansprojekt, tillsammans med u-lands-partner och svenskt företag,
- tillhandahålla riskkapital i form av aktie-teckning i och/eller lån för projekt vilka fondens styrelse beslutat stödja, samt
- ställa garantier för upplåning eller andra finansiella åtaganden som görs av ett eller flera av de i ett av fonden stött projekt, samverkande företag eller deras ombud.

Fonden äger rätt att mot statsgaranti låna upp ett kapital motsvarande högst tre gånger det vid varje tidpunkt inbetalda beloppet i grundfonden. Fonden äger rätt att inom denna ram lämna lån och ställa garantier för lån som upptas av företag med vilka fonden samverkar i enskilda projekt".

Fondens geografiska inriktning är fastlagd i riksdagsbeslutet. Enligt detta skall fonden bedriva verksamhet i SIDA:s programländer. Andra länder med en utvecklingspolitik i linje med målen för det svenska utvecklingssamarbetet kan också komma ifråga. Exempel på länder i den senare kategorin som Swedfund i nuläget har projekt i är Folkrepubliken Kina, Egypten, Sudan och Ecuador.

Swedfunds finansiella insatser görs i form av aktiesatsningar och lån för projektets uppbyggnad och i-

gångsättning. Villkoren är i huvudsak marknadsanpassade. Aktiesatsningarna har dock vanligen så hög risknivå att medel sällan kan attraheras från den öppna marknaden. Lånen återbetalas vanligen under längre tid än vad öppna marknaden accepterar. Styrelsen har som riktlinje uttalat att Swedfunds finansiella engagemang i ett projektföretag inte bör överstiga 25-30 % av projektets totalkostnad.

Den svenska partnerns engagemang skall vara kommersiellt motiverat och grunda sig på en kort- eller helst långsiktig affärsidé. Hans avkastning skall sålunda komma ur det gemensamma projektet i en eller annan form. Swedfund ger inte något finansiellt bidrag till den svenska partner.

Swedfund deltar vid behov i ett industriprojekts hela utvecklingscykel från identifiering av projekttid och projektpartners, ända till igångsättning och drift. Målet är att engagemanget skall utvecklas då projektet löper och samarbetet mellan parterna etableras i Swedfunds återvunna medel skall sedan reinvesteras i nya projekt.

Arbetet inom Swedfund är mycket arbetsintensivt genom att lösningarna alltid måste skraddarsys. Från det att en projekttid väcks till dess att Swedfund kan lämna projektet krävs lång tid. Bara genomförandefasen uppskattas till 1-3 år. Denna föregås då av en kanske lika lång berednings- och förhandlingsfas. Swedfunds arbetsinsatser skiljer sig dock avsevärt de olika projekten emellan. Sålunda har det förekommit att i ett enda projekt har krävts kvalificerad medverkan från Swedfund under avsevärt längre tid än ett personår. En mera ordinarie tidsåtgång är dock 3-4 personmånader.

En viktig funktion för Swedfund under förberedelserna för ett projekt har visat sig vara att sätta samman en så fördelaktig finansiering för projektet som möjligt.

Staten tillsköt ensam fondens grundkapital som utgjorde 100 milj kr. Eftersom biståndspolitikens övergripande mål gäller för fondens verksamhet togs biståndsmedel i anspråk för finansieringen av grundkapitalet under uppbyggnadsperioden. Då fondens totala kapital genom upplåning kan väntas flerfaldigt överstiga grundkapitalet kommer emellertid övervägande delen av de resurser som kanaliseras av fonden till u-länderna att senare vara icke-biståndsfinansierade.

PROJEKTSAMMANFATTNING (MKR)

	Antal projekt	Total projekt kostn	Tot aktiekap (Sfs aktiekapital)	Tot lån (Sfs lån)
I Beslutade men nedlagda	8	389.2	124.6 (14.0)	263.7 (51.3)
III. Beslutade under förhandling	13	701.4	284.4 (42.0)	417.0 (39.3)
II. Existerande bolag	4	224.2	75.9 (11.2)	126.7 (15.2)
Totalt	25	1314.8	484.9 (67.2) 14 %	807.4 (105.8) 13 %

Samtal om tänkbara projekt pågår med svenska och partners och i u-länder i ett stort antal fall. 13 förstudier med en budgeterad kostnad av 3,3 milj kr har beslutats och i 10 fall pågår Swedfund-finansierade förstudier. Endast ett mindre antal projektidéer är så bärkraftiga att de leder till förstudier och till underhandlingar om projekt endast ett mindre antal av de förstudierade idéerna.

Av Swedfunds styrelse hittills beviljade lån på totalt 105,8 milj kr avser 94,2 milj länders som inte skulle kvalificera för u-krediter. Swedfunds lån löper med betydligt hårdare villkor än u-krediterna.

Swedfunds primära målgrupp i Sverige är den svenska industrin. Det är med industriföretag som huvudintressenter som projekten utformas. Exportkreditnämnden, AB Svensk Exportkredit och svenska affärsbanker är organisationer med vilka Swedfund regelbundet samarbetar.

Med SIDA, särskilt Industribyrån, har Swedfund kontakter förande projekt där båda organisationerna är verksamma. "Parallellfinansiering" av projekt förekommer i några fall.

BIS och Swedfund har samarbete vad gäller dels för investeringsstudier och dels utbildningsinsatser. Med IMPOD hålls viss kontakt i allmänt informationssyfte. Något operativt samarbete har dock inte förekommit.

Kontakterna i u-länderna sker främst med industridepartement, utvecklingsbanker och andra organisationer

med motsvarande uppgifter.

Fonden leds av en styrelse som utses av regeringen. I styrelsen ingår en representant från vardera SIDA, utrikes-, industri- och handelsdepartementen samt fem personer med erfarenhet från u-landsverksamhet, industri, bankväsende, Kooperation och facklig verksamhet. BIRTS' ordförande är vice ordförande i Svedfunds styrelse. Fonden har 14 anställda som arbetar 12,7 personår. Organisationen är geografiskt orienterad. Fyra personer arbetar med afrikanska länder, en med Latinamerika och en person med hjälp av vissa stödsatser med asiatiska länder. Dessa personer ansvarar för projektens beredning och genomförande med hjälp av konsultinsatser vid behov.

Svedfund sköter sin egen administration vad avser personal, lokaler, kontorsutrustning, betalningar m.m. För bokföringen anlitats en redovisningsbyrå. Övrig administration kräver 1,5 personår. Sekretariat- och biträdesfunktionen omfattar 3,6 personår.

Fonden har en halvtidsanställd jurist.

2.7. Andra u-landsorgan

Förutom de här nämnda organen för bilateralt bistånd finns Nämnden för u-landsutbildning och Afrikainstitutet, som båda finansieras från Biståndsanslaget. De omfattas emellertid inte av utredningsuppdraget.

1983-12-08

I S O INSTITUTET FÖR SAMHÄLLSORGANISATION AB

DET UTVECKLINGSORIENTERADE BISTÅNDETS KRAV PÅ PROFESSIONELL KOMPETENS

INLEDNING

Biståndsorganets SIDAS organisation har varit föremål för olika översyner och förändringar under 70-talet. 1971 genomfördes en förändring av verkets struktur då avdelningarna ersattes av ett större antal specialiserade byråer. Under hela 70-talet har det pågått arbete att stärka biståndskontorens ställning genom omfattande delegering av befogenheter till dessa. Den biståndspolitiska utredningen i slutet av 70-talet fokuserade behovet av förstärkt kapacitet för ledning, dialog och resursplanering. Tillkomsten av nya organ i det svenska biståndssystemet har varit en ytterligare förändring av förutsättningarna i biståndets inriktning och arbetsfördelning.

Biståndsverksamhet är ett synnerligen dynamiskt område. Betoningen av olika aspekter inom ramen för de biståndspolitiska målen, valet av och antalet mottagarländer för det svenska biståndet, formerna för samarbete mellan Sverige och mottagarländerna har samvarierat med internationella överenskomelser, situationen i u-länderna och opinionen för u-hjälp i Sverige. Det är naturligt att biståndsgörandet inte får stelnas i sin struktur och arbetsformer utan ständigt måste anpassa sig till inre organisationen och de administrativa processerna till omvärldsförändringarna.

Verksledningens initiativ under 70- och 80-talen för koncentration av insatserna till ett färre antal sektorer, den ovannämnda decentraliseringen till biståndskontoren, breddning av resursbasen och samsamarbetsformerna med utomstående samt utformning av administrativa och personalpolitiska medel vittnar om fortgående organisationsutveckling inom de givna ramar.

I föreliggande rapport, som utarbetats på uppdrag av biståndsorganisationsutredningen, fokuseras frågor om biståndsverksamhetens (SIDAs) organisatoriska kapacitet.

Det arbete vi gjort för utredningen har skett i två etapper. Den första etappen avslutades med rapporten "Det utvecklingsorienterade biståndets problem och professionella villkor", ISO den 14 juni 1983. Den andra etappen av vårt arbete, som skett under sommaren och hösten 1983, har omfattat utarbetande av ett förslag till projekt/programorganisation för SIDA. Från denna fas finns separat endast ett diskussionsutkast från den 26 oktober 1983. I den här rapporten sammanfattas hela vårt arbete.

Under vårt arbete har vi haft ingående kontakter med olika medarbetare på SIDA. Vi har framförallt haft samtal och diskussioner med befattningshavare som har god överblick över den existerande verksamheten samt tillgängliga personalresurser. Vi har även intervjuat ett antal personer som har direkt erfarenhet av att arbeta med större projekt för att höra hur detta fungerar i SIDAS nuvarande organisation. Som ett led i vårt arbete har vi också presenterat idéer och utkast för diskussion inom SIDA, bl a vid ett direktionmöte i oktober 1983. På så sätt har vi fått många synpunkter och kommentarer, vilket självfallet påverkat innehåll i våra bedömningar och förslag.

Rapporten är disponerad i fyra huvudavsnitt.

I första avsnittet görs en sammanfattning av de förändringar som skett i biståndets inriktning, villkor och organisation samt hur detta påverkat SIDA och dess verksamhet.

I avsnitt två redovisas rådande problem och tendenser och formuleras ett antal förslag till åtgärder inom rådande grundstruktur. Dessa åtgärder ligger väl i linje med det arbete inom verket som pågår i syfte att stärka kapaciteten.

I avsnitt tre fokuseras bistandsarbetets krav på professionell kvalitet. En väsentlig höjning av den professionella kvaliteten fordrar roller som stödjer en sådan utveckling och kan få omfattande konsekvenser för den nuvarande ansvars- och arbetsfördelningen i organisationen.

I ett fjärde avsnitt redovisas ett förslag till en projekt- och programorienterad organisation för SIDA. Förslaget utgår från de principer som diskuterats i de föregående avsnitten.

BISTÅNDETS SITUATION - SIDAS VERKSAMHETSOMRÅDE

Vi skall i detta kortfattade inledande avsnitt beskriva de förändringar som skett när det gäller bistånd och biståndets administration med fokus på den sista femårsperioden och dagsläget. Genomgången görs under tre rubriker:

- Förändringar i biståndets inriktning och villkor
- Förändringar i biståndets organisation
- Förändringar i bistandsorganet

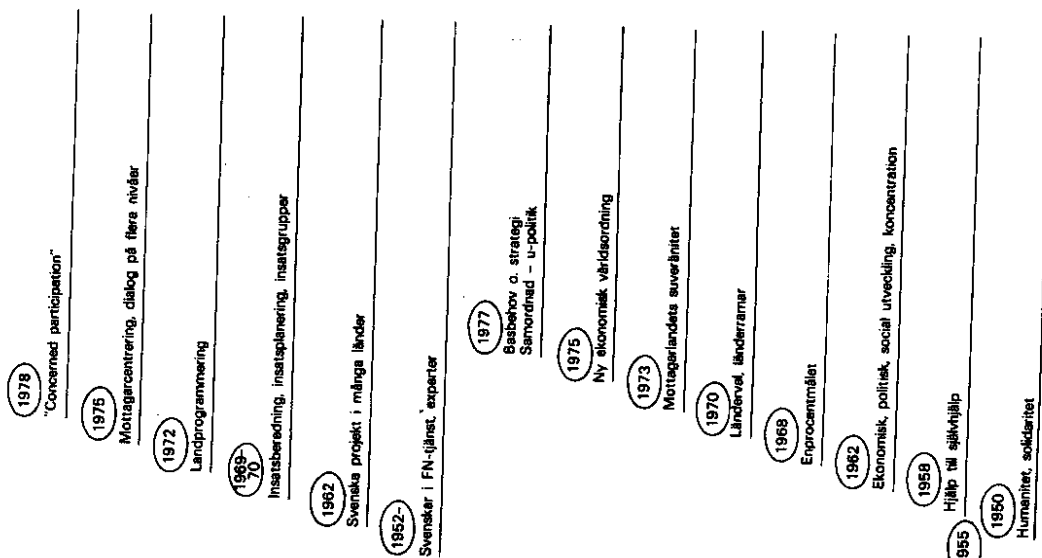
Förändringar i biståndets inriktning och villkor

Sedan 1950-talet har det successivt skett betydande förändringar av biståndet både till omfattning och form. Detta diskuterades ingående i den biståndspolitiska utredningen från 1978. Nedanstående två figurer hämtade från en uppsats vi utarbetade för utredningen ger sammanfattande nyckelbegrepp som karaktäriserar utvecklingen fram till 1978. Två aktuella uppsatser av Edgren och Odén (Om biståndets villkor och Svenskt bistånd rätts in sig i OECD-ledet) belyser och sammanfattar utvecklingen fram till idag.

Under 60-talet var biståndet starkt projektorienterat och med mycket starkt givarinflytande över projektval och projektgenomförande. Från detta stadium skedde en övergång till landprogrammering i början av 70-talet med treåriga kvantitativa landramar. Detta gav mottagarsidan möjlighet till mer långsiktig planering och till att prioritera olika alternativa användningar av medlen inom en given totalram. En viktig princip för det svenska biståndet som var kopplat till detta var ländervalsfrågan. Utgångspunkten var att om man väljer att samarbeta med länder som redan antagit en utvecklingsstrategi som stämmer med den svenska biståndspolitikens minskar behovet av att ställa villkor när det gäller biståndets inriktning. Mot mitten och slutet av 70-talet ledde detta till ett mycket starkt mottagarinflytande över biståndet. Detta sammanföll med den starka tillväxten av det svenska biståndet i samband med genomförandet av 1 % målet. Importstöd blev en stor del av det bilaterala biståndet och växte från mycket litet upp till 40 %.

I sin uppsats beskriver Edgren erfarenheterna och slutsatserna från det starkt mottagarcenterade biståndet på följande sätt.

"Utvecklingen kom istället att röra sig i en annan riktning, tillbaka till striktare villkor för projektval och genomförande. Även nu kan man säga att



Figur 1 Utvecklingsförlopp för svenska förbindnings- och informationsprogram för de svenska biståndsmotagerarna.

Figur 2 Förbindningar, preciserings-, förtydning- och av svenska biståndsmotagerarna.

det svenska biståndet följde en internationell trend, denna gång framkallad av en viss besvikelse (för att inte säga otålighet) hos både biståndsgivare och planerare på mottagarsidan över att inte 70-talet infriade löften om att bli ett 'utvecklingsår-tionde'. Uttryck som 'dialog mellan parterna' och 'concerned participation' kom att användas som förskönande omskrivningar för önskemålet om ett starkare svenskt inflytande på projektvalet, och 'dialogämnen' som kvinnoprogram, familjeplanering, miljövard etc föreskrevs för biståndsförhandlingarna. Särskilda anslag tillkom vid sidan av landramarna för sådana aktiviteter som mottagaren inte spontant föreslog (miljö, energi), och ad-hoc-betonade insatser tillkom i växande omfattning på katastrofanslaget. Under trycket av den svenska exportindustrins konkurrensproblem tillkom också en mer kommersiell komponent i form av blandade krediter. Nya riktlinjer infördes för importstödet för att undvika att icke granskade projekt 'bakvägen' smög sig in i landprogrammen.

En konsekvens av vad som sagts om Sveriges uppträdande på policynivå i dialogen är att större uppmärksamhet än tidigare bör ägnas åt villkoren på projektnivå. En bättre analys av förutsättningarna för projektet och en klarare definition av vilka åtgärder som görs av vardera parten ökar Sveriges möjligheter att nå biståndsmålen utan att alltför ofta hamna i konfliktsituationer som måste lösas på policynivå. Denna rehabilitering av projekttekniska, avtalstekniska och projekttekniska aspekter i biståndspolitik behövs inte representera något steg tillbaka i den meningen att det skulle inkräkta på mottagarlandets suveränitet och prioriteringar. En sådan tyngdpunktsförskjutning i vår biståndspolitik pågår redan, och många mottagarländer förefaller uppfatta den som en kvalitetshöjning och en mycket önskvärd precisering av ansvarsfördelningen i samarbetet.

Erfarenheterna från det senaste decenniet har givit slutsatser som är av stor betydelse när det gäller de krav som ställs på det svenska biståndets organisation och administration. De innebär att för att uppnå biståndsmålen måste normalt svensk medverkan ske i alla faser av en insats (beredning, planering, genomförande, monitoring, uppföljning, utvärdering). Det viktigaste går att sammanfatta i tre punkter.

- Valet av mottagarland ger ej garantier för någon automatik när det gäller lämpligt projektval och projektutformning.
- Mottagarländerna önskar att Sverige bidrar med kunskaper och synpunkter för att få en så bra projektutformning som möjligt.

- Beroende på många olika slag av brister i mottagarländernas managementkapacitet går det sällan att till 100 % överlåta ansvaret för genomförandet av ett projekt till mottagarlandet.

Den ekonomiska situationen har också väsentligt försmärats i flertalet samarbetsländer vilket har medfört konsekvenser för biståndets och SIDA:s arbete. Genom den försämrade ekonomin har man i flera länder inte haft råd att genomföra insatser upp till den nivå som avtalats eftersom en del av finansieringen skall ske från mottagarlandet. Genomförandet av avtalat bistånd blir också mer tungarbetat genom att det saknas tillgång lokalt på nödvändiga varor. Vidare har inte landet ifråga råd att på ett ordentligt sätt svara för drift och underhåll av en anläggning man tagit över. SIDA har därför tvingats in i resurskrävande industriella rehabiliteringsprogram.

Slutligen har säkerhetssituationen försmärats i flera länder vilket kräver ytterligare insatser för att göra det möjligt att rekrytera svensk personal och skapa arbetsförutsättningar för dem i mottagarländerna.

Förändringar i biståndets organisation

Det bredare samarbetet som man länge har talat om har i huvudsak haft två olika syften. Dels har man avsett ett övergångstillstånd från bistånd till något annat som skulle kunna beskrivas som mera normala samarbetsrelationer/kommersiella relationer mellan länderna, dels har man betecknat de intressen som har funnits inom givarländerna att i möjligaste mån främja också egna kommersiella samarbetsintressen i samband med biståndsgivandet. Resultatet har blivit olika slag av nya komponenter i biståndspolitik som tekniskt samarbete, kreditgivning, bistånd via företag och stöd till handel. I motsvarande mån har också ett antal organ inom biståndsvärlden vuxit fram som är fristående ifrån SIDA men som bedriver bistånd i en eller anna form; Swedfund, BITS, Impod.

I allt ökad utsträckning har SIDA börjat engagera konsulter i samband med beredning, genomförande och uppföljning av biståndet. SIDA är idag en av Sveriges största upphandlare av konsulter. Som en följd av detta har ett nätverk av olika slag av konsulter med erfarenhet av biståndsverksamhet utvecklats. Särskilda samarbetsavtal har träffats med institutionella konsulter inom vissa områden (exempelvis Sveriges Lantbruksuniversitet). Statliga myndigheter har bildat bolag för att arbeta med bistånd som verksamhetsområde, exempelvis Swedforest bildat av Domänverket. Många stora entreprenadkonsulter har genomfört bi-

ståndsprojekt, exempelvis WP-system i Bai Bang. Många andra konsulter har bistånd som del i sitt verksamhetsfält. På detta sätt blir också en betydande mängd svenskar engagerade med arbete i u-länderna. Av ca 2.000 i biståndsfinansierat arbete är ca 1.000 företagsanställda. (Källa: Nya vägar för personalbiståndet, Börje Wallberg).

Förändringar i biståndsorganet och dess verksamhet

Under perioden sedan 1977 har inga renodlade organisatoriska förändringar skett. Den decentralisering som tidigare genomfördes till biståndskontoren har blivit bestående. Biståndskontoren har formellt en mycket stark ställning. En del hävdar dock att deras ställning reellt försvagats genom att "makten flyttat hem" med några mycket handlingskraftiga chefers hemflyttning. Tidigare kanske man dock överskred sina befogenheter. En bidragande orsak är också att arbetsbelastningen är så hög på BK att de inte hinner med att göra sådant de har mandat för utan detta får i stället göras hemma. En viss återcentralisering har därför möjligen skett.

Inköpsenheten har sedan 1977 fått en successivt utvecklad roll och stärkt ställning. Först genom att föras från Ekon till Länderbyrå och 1978 genom att bilda en egen byrå. Enhetens uppgifter har vuxit till att idag omfatta förutom upphandling även deltagande i beredning och genomförande av katastrofbistånd.

Så stora organisatoriska förändringar har således inte skett i biståndsorganet. I stället har det under hela perioden skett en kontinuerlig och betydande utveckling av arbetsmetoder och rutiner. Det är främst om en finslipning, utveckling och förenkling av landprogrammeringsmetodiken. I samband med detta har det skett en genomgång av avtalade insatser för att få en mer överblickbar och mer hanterbar uppsättning projekt. Sektorgenomgångarna har givit utrymme för detta. Olika insatser har gjorts för att söka minska biståndets spridning till många programländer och många områden för att på så sätt minska kapacitetskraven. Den ländergenomgång som SIDA genomförde i slutet av 70-talet ledde dock inte till någon bantning av antalet programländer. I stället har en ökning skett. Vidare har det varit en uttalad politik att koncentrera det bilaterala biståndet till ett mera begränsat antal områden. Det har dock visat sig att en sådan koncentration är svår att snabbt genomföra. Det viktigaste genomslaget tycks vara att antalet nya insatser under beredning är begränsat. Av följande tabell framgår antalet insatser från 73/74 till 81/82. Ökningen är stor och kontinuerlig under hela perioden. Antalet insatser under beredning har

emellertid minskat väsentligt. SIDA intar således en mycket restriktiv hållning till förslag om nya insatser.

Av tabellens siffror förefaller man således kunna dra den slutsatsen att det är svårt att avsluta någon insats. Det som en gång blivit etablerat som en avtalad svensk insats tenderar att bli bestående. Det har därför också varit svårt att i praktiken genomföra idén att koncentrera det svenska bilaterala biståndet till ett fåtal områden som passar Sveriges förutsättningar särskilt väl. Samtal med handläggare på SIDA bekräftar också den bild som tabellen ger.

ANTAL INSATSER PER ÅR ENLIGT INSATSFÖRTECKNINGAR

Budgetår (per 31/12)	Avtalade insatser		Under beredning		Totalt Antal	%
	Antal	%	Antal	%		
73/74	147	54	123	46	270	100
74/75	201	63	118	37	319	100
75/76	221	72	84	28	305	100
76/77	230	75	76	25	306	100
77/78	255	79	69	21	324	100
78/79	255	77	78	24	333	101
79/80	273	85	49	16	322	101
80/81	332	95	19	5	351	100
81/82	400	96	17	4	417	100

(73/74 - 77/78 hämtade ur SOU 1978:61)

En annan väg som SIDA valt att följa för att möta de starkt ökade kraven på kapacitet har som ovan nämnts varit att engagera olika slag av konsulter i planering och genomförandet av biståndet. Den ökade användningen av konsulter illustrerar tydligt denna tendens.

Konsulter

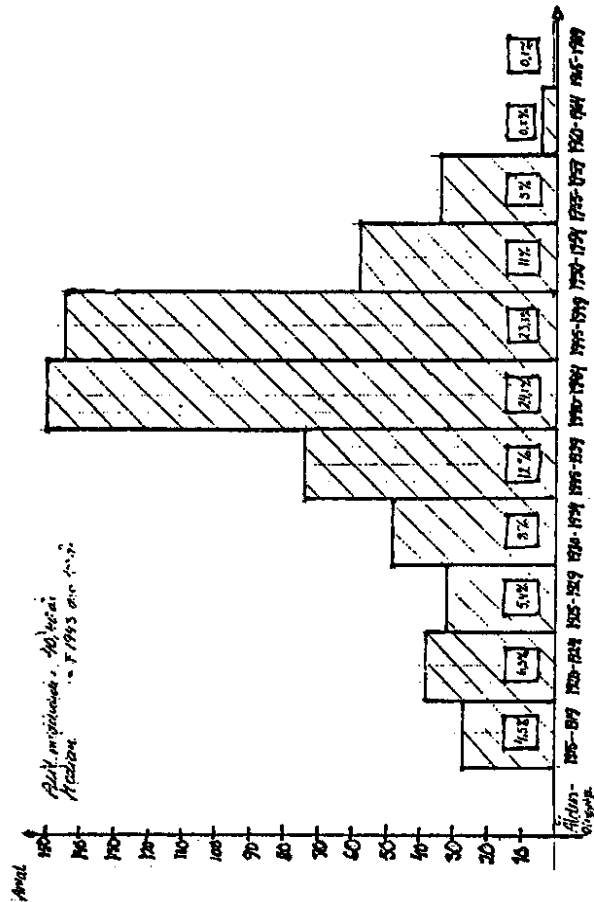
År	Mkr
75/76	60
76/77	118
78/79	126
79/80	142
80/81	210
81/82	279

SIDA arbetar idag med ett stort antal konsulter. Enbart industribyrån samarbetar med 120 konsultfirmor, företag och institutioner. Konsultinsatserna sker inom många olika områden som innebär att det sker en betydande avlastning av arbetsuppgifter som annars

skulle utföras av SIDAS personal. I de mest långtgående fallen har det skett en utkontraktering där uppdraget innebär ett vidgat ansvar för beredning eller genomförande av insatserna. Exempel på detta är:

- Scanmanagements ansvar för Bai Bang-projektet.
- SIUS ansvar för landsbygdsutvecklingsprojektet i Guinea Bissau.
- HIFABS ansvar för sjukhusprojektet i Vietnam under byggnadsskedet.
- Utvecklingsfondens i Stockholms län ansvar för industrirehabiliteringsinsatsen i Mocambique.

Under de senaste åren har nyrekryteringen varit ytterst begränsad. Flertalet som arbetar inom SIDA har arbetat där ca en 10-årsperiod och är i 40-årsaldern. Följande figur visar åldersstrukturen. Av den framgår att merparten av personalen är mellan 35 och 43 år. 70 % av de anställda är mellan 29 och 48 år.



(Källa: PM. Förslag till extern rekryteringsplan för SIDA-S 1983-1986).

Personalörligheten har varit stor genom åren beroende på tjänstgöringsperioder ute på BK, omplaceringar för att täcka de vakanser som uppstår, sedan åter omflyttningar när någon kommer tillbaka. Genom

en personalpolitik med uttalad preferens för internrekrytering och stöd för utveckling från kontorist till handläggare blir vikariatskedjorna ofta mycket långa innan slutligen någon utifrån externrekryteras för att täcka det sist i kedjan uppkomna vikariatet. I november 1982 var totalt 210 tjänstlediga (av ca 600), varav 46 % för tjänstgöring på biståndskontor. 15 % var i FN-tjänst eller övriga bistandsrelaterade organ. 10 % var lediga för studier, ca 5 % var barnlediga och 12,5 % för enskilda angelägenheter. Restande procenttal var uppdelade på många anledningar, bl a långtidssjukdom. (Källa: Orsaker till personalrörligheten på verket och förslag att minska densamma, Thomas Malm).

Omfattningen av tjänstledigheter är inte på något sätt extremt hög jämfört med många andra organisationer särskilt om man räknar bort tjänstgöring på biståndskontor. Rörligheten mellan olika uppgifter är å andra sidan mycket hög.

Många inom SIDA har således idag en lång och ofta bred erfarenhet av bistånd. Atskiljliga har innehaft olika arbeten och varit ute på BK-tjänst ofta mer än en gång. Totalt är ca ett hundratal personer engagerade på BK.

SIDAS KAPACITETSPROBLEM - PROBLEMSITUATION OCH UTVECKLINGSMÖJLIGHETER

Förändringar i biståndets inriktning och villkor som berörts i föregående avsnitt har medfört att kraven på insatser i samband med uppläggning och genomförandet av biståndet har ökat. Vi har också i föregående avsnitt i samband med beskrivningen av förändringar i biståndsorganet pekats på hur man från SIDA sökt bemästra situationen genom

- koncentration
- ökad användning av konsulter och utkontraktering
- finslipning av metoder och organisation

Trots alla ansträngningar som gjorts anser SIDA att det existerar ett kapacitetsproblem. Uppenbarligen har de reella kraven ökat och försöken att hantera dem inte varit tillräckliga. Koncentrationen har inte kunnat genomföras fullt ut. Det är en förändring som tar lång tid att genomföra och som också kräver kapacitet. En ökad konsultanvändning är visserligen ett kapacitetstillskott men ökar också kraven på resurser för konsultupphandling och för att följa upp konsultinsatser. Kvalitetskraven på SIDAS insatser ökar också i och med detta. Alla typer av projekt lämpar sig heller inte för utkontraktering. Utkontraktering är självfallet ingen väg för att lösa alla problem.

Sammantaget leder också ibland de biståndspolitiska målen till en realistiskt hög ambitionsnivå. Det som då uppfattas som kapacitetsbrist kan bero på att uppgiften är omöjlig om ej ambitionsnivån sänks.

En SIDA-intern kapacitetsutredning har tillsatts för att närmare söka belysa kapacitetsproblemet. Inom ramen för den har man sökt kartlägga landrambiståndets resurskrav. Den kartläggningen visar att ca 650 personmånader av totalt 4.800 i SIDA-S och BK går att hänföras direkt till beredning och genomförande av insatser, dvs endast ca 14 %. Utöver det arbete som direkt går att relatera till projekt tillkommer arbete med landprogram, landbevakning, etc. Enligt arbetsprogram 82/83 uppgår detta till ca 600 personmånader.

Övriga insatser utanför landramarna kräver resurser enligt följande tabell.

Anslagspost

Arbetspro- gram 1982/83	pm	Reglerings- brev 1982/83	mkr
Int livsmedel	6		178
Humanitärt bistånd i S. Afrika	52		140
Hum. bistånd i Latinamerika	12		100
Särskilda program	81		153
Miljö/markvärd/energi	13		80
Katastrof	32		301
Enskilda organisationer	100		190
SUMMA	296		1.142

(En marginalanmärkning är att resursinsatsen för stödet till enskilda organisationer verkar överraskande stor. En av tankarna här är ju att medel skall anföras till lämpliga organisationer som därefter skall kunna agera självständigt).

Summan av dessa tre poster bli ca 1.500 personmånader, dvs ca 30 % av samtliga resurser.

Vår bedömning är att denna siffra ligger långt under den verkliga av två skäl:

- För att göra en ordentlig uppsummering av land-rambiståndets resurskrav skulle det krävas ett välutvecklat projekttidsredovningssystem som bygger på tidskrivning.
- Även om man hade ett sådant projekttidsredovningssystem skulle stora delar av den verksamhet som SIDA bedriver vara svår eller omöjlig att helt fördela på projekt. SIDAS organisation är uppbyggd på ett sådant sätt att en fördelning inte faller sig särskilt naturlig. Ekonomisk och personalenhetens arbete är t ex svårt att fördela på ett meningsfullt sätt men trots detta är deras arbete nödvändigt. Andra enheter, t ex informationsbyrå, utredningsbyrå och personalbiståndsbyrå, har uppgifter som också ligger utanför det renodlade bilaterala biståndet.

Existerande data ger uppenbarligen ett bräckligt underlag för att få ett ordentligt grepp om SIDAS kapacitetsproblem. För detta krävs en annan organisation inom SIDA samt ett väl utvecklat system för projekt/tidsredovning. Ett sådant skulle också kunna ge ett bättre grepp om konsultinsatsernas utveckling och användning.

Genom samtal med ett antal medarbetare på SIDA har vi därför också sökt få ett grepp om kapacitetsproblemet och kapacitetsbristens konsekvenser. Samtalen har

givit följande bild.

- En rad insatser bereds och genomförs med en lägre kvalitet än vad man inom SIDA anser vara önskvärt med hänsyn till de mål som statsmakterna satt för SIDAS verksamhet.
- Ett begränsat antal medarbetare inom SIDA med ett gott kunnande och god förmåga att delta i dialog på hög nivå är mycket efterfrågade (överbelastade).
- En del insatser man i mottagarländerna och på SIDA bedömer som önskvärda att bereda och genomföra avstår man ifrån beroende på brist på kvalificerade personella resurser.
- Biståndskontoren har inte nog kvalificerade resurser att fullfölja dialogen efter en sektorgemgång.
- Den kvalitativa kapacitetsbristen finns framförallt på sektorbyråerna och BK.
- Kapacitetsbristen är i första hand kvalitativ, inte kvantitativ.
- Kapacitetsbristen medför att en viss del av det planerade biståndet ej genomförs och ger således större reservationer.
- Förvaltningsbistånd är ett exempel på en typ av bistånd som anses behöva få hög prioritet och kräver större och högkvalitativa resursinsatser.

Som vi tidigare konstaterat ger sifferunderlaget ingen möjlighet att värdera SIDAS kapacitetsproblem - om det existerar och av vilket slag det är. Den helhetsbild vi sökt skaffa oss genom de samtal vi sammanfattat ovan och andra intryck som ett direkt engagemang i biståndsarbetet givit leder till att vi vill formulera problemet på följande sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att SIDA i nuvarande situation har ett kapacitetsproblem som dock i första hand är en kvalitetsfråga. Den kvalitativa resursbristen är relaterad till planering, genomförande och uppföljning av landrambiståndet.

Vi skall nu diskutera vilka möjliga vägar som kan finnas för att öka den kvalitativa kapaciteten inom

ramen för existerande organisation och arbetsformer.

Det finns tre olika dimensioner inom vilka det går att identifiera åtgärder som ger kvalitetsförhöjande kapacitetseffekter:

1. Åtgärder inriktade på att stödja utnyttjandet av personalresurserna.
2. Åtgärder för att frigöra professionell kapacitet genom att omfördela kraven på de kvalificerade handläggare som är överbelastade.
3. Åtgärder för att öka den professionella kapaciteten genom externrekrytering och utnyttjande av externa resurser.

Åtgärder inriktade på att stödja utnyttjandet av personalresurserna

Vi har tidigare kunnat konstatera att SIDA är i en förhållandevis gynnsam situation när det gäller personalresurser. En stor del av personalen har en lång och mångsidig erfarenhet av biståndsarbete. Ett problem är den stora rörligheten som bl a orsakas av tjänstgöring på BK och konsekvensvikariatsskedjor som en följd av detta. Det krävs också omfattande resurser för personaladministration för att klara behovet av personalplanering. Ett annat problem är de relativa svårigheter som finns att rekrytera till BK. Externrekrytering har blivit vanligare. Beroende på att det är viktigt att känna till biståndsförvaltningens sätt att arbeta vid tjänstgöring på BK är detta en stor nackdel. Tjänstgöringstiden på BK pendlar mellan i snitt 2, 5 till 3 år. Många säger att det tar ett år att lära känna miljön och etablera ett fungerande kontaktnät. Först därefter går det att börja arbeta effektivt. Svårigheterna att rekrytera hänger bl a samman med att många tänkbara kandidater redan varit ute på BK i två omgångar och att de har familj med barn i skollådern. Det finns också ett antal handläggare inom SIDA som har ett kunnande och erfarenhet som skulle kunna ge en god grund för att de skulle kunna ta ett ökat ansvar än vad deras befattning ger utrymme för. Befordringsmöjligheterna är ju med den åldersstruktur SIDA har, begränsade. Med denna bakgrund skulle följande åtgärder sammanlagt medföra en betydande kapacitetsförhöjning kvalitetsmässigt.

- Lönepolitiska och andra insatser som syftar till att förlänga tjänstgöringstiden med 1 år på BK. Detta skulle minska rekryteringsbehovet med ca 15 personer per år.

- Ökade ansträngningar att internrekrytera till BK.
- Befordringssystem samt lönepolitiska och andra personalpolitiska åtgärder som syftar till att möjliggöra en karriär inom det område man är bra på. Här är syftet bl a att minska de långa vikariatsskedjorna.
- Åtgärder för att i ökad utsträckning ge varje individ det ansvar hon klarar. Ett ökat individknutet ansvar för projekt eller delar i ett projekt är ett led i en sådan utveckling.
- En långsiktig internutbildningsplanering som bygger på en noggrann inventering av utvecklingsbehov och realistiska möjligheter att tillgodose dessa. Detta ger grunden för ett utvecklingsprogram som måste vara långsiktigt till sin karaktär, t ex 5 år, för att kunna ge resultat.

Åtgärder för att frigöra professionell kapacitet genom att omfördela kraven på de kvalificerade handläggare som är överbelastade

Cheferna på sektorbyråerna är ofta hårt belastade samtidigt som de är betydelsefulla resurser för beredning och genomförandet av biståndet. Några åtgärder som kan minska belastningen på denna grupp skulle öka deras möjligheter för aktivt deltagande i biståndsarbetet.

- Utveckling av ledningsgrupper på varje byrå. Härigenom skapas kontinuitet vid resor och ökade resurser för löpande personaladministration.
- Kraven på löpande personalplanering som idag tar en stor del av byråchefernas tid minskar genom förlängningarna av tjänstgöringstid på BK och begränsningen av vikariatsskedjorna. Begränsningar av alternativen för deltidstjänstgöring skulle också bidra till detta.
- Förenkling av beredningen av biståndsinsatser inför beslut i styrelsen. En del pekar på att det läggs ned för mycket tid på all beredning av ärenden för direktion och styrelse i förhållande till den tid som ägnas åt utformning och genomförande av bra biståndsinsatser. Sannolikt hänger dock detta förhållande samman med den sammansättning och roll som SIDAS styrelse har.
- Förenkling av organisation och minskning av samordningsbehoven. SIDAS organisation är förhållandevis komplicerad. Vi diskuterar i senare avsnitt närmare behovet av en mer omfattande omstrukturering.

Åtgärder för att öka den professionella kapaciteten

Begränsad selektiv externrekrytering

Även med genomförande av ovanstående åtgärder kommer det att finnas ett behov av en begränsad selektiv externrekrytering av kvalificerade handläggare för att någorlunda snabbt komma till rätta med kapacitetsproblemen. Behoven av dessa finns i första hand på sektorbyråerna. Man skall dock inte blunda för svårigheterna att verkligen hitta personer med den kompetens som krävs. Det kan krävas lång internutbildning för att göra en ämnesexpert lämpad för att göra kvalificerade insatser i biståndsadministrationen. Det kan också vara svårt att betala de löner som krävs.

Det ekonomiska utrymmet för dessa externrekryteringar skulle man kunna få bl a genom att:

- Utnyttja intäkter som kan skapas genom avgifter för den egna inköpsverksamheten och för personalrekrytering.
- Inom SIDA finns redan ett välutvecklat system för årlig verksamhetsplanering. I samband med detta finns möjligheter för omfördelningar av resurser mellan olika enheter. Genom naturlig avgång och omfördelning finns vissa möjligheter att skapa ekonomiskt utrymme för externrekrytering.

Utökad utnyttjande av externa resurser

SIDA har inom olika områden etablerat ett mer eller mindre fast samarbete med ett antal externa resurser. Exempel på detta finns inom hälsoområdet och skogsområdet. En kompletterande möjlighet till externrekrytering skulle kunna vara att vidare utveckla detta system genom att utnämna senior advisors. Syftet är att på detta sätt till SIDA knyta en mycket kvalificerad resursgrupp som stöd i arbetet med det landinriktade biståndet. En senior advisor skulle åta sig att till en viss tid per år stå till SIDAS förfogande för att arbeta med vissa frågor med ett eget ansvar för detta.

SIDA har redan kommit förhållandevis långt inom vissa områden när det gäller en utveckling av utnyttjandet av externa resurser genom samarbetet med institutionella konsulter och konsultföretag. En viss utkontraktering har också skett. SIDA prövar också möjligheterna att ytterligare utveckla detta. Att ökad konsultanvändning ger kapacitetstillskott är uppenbart men som vi redan har framhållit finns det vissa uppgifter som SIDA inte bör lämna ifrån sig. När det

gäller dessa ökar kvalitetskraven med ökad konsultanvändning.

Fortsatt arbete

Det förtjänar att ytterligare strykas under att det redan idag pågår ett omfattande och mångfacetterat utvecklingsarbete inom SIDA för att komma tillrätta med kapacitetsproblemen. Vi har tidigare berört en del av det som är under arbete. De förslag vi här tagit upp ligger så vitt vi kan bedöma väl i linje med dessa ansträngningar. En del av förslagen är under utredning på väg mot ett eventuellt genomförande. Vi hoppas därför att vår analys och förslag kan vara ett stöd i SIDAS fortsatta arbete. Förslagen till åtgärder har vi beskrivit skissartat. En del av dem bör därför bearbetas vidare i utredningens eller SIDAS regi.

DET UTVECKLINGSORIENTERADE BISTÅNDETS KRAV PÅ PROFESSIONELL KOMPETENS - SIDA 5 GRUNDLÄGGANDE PROBLEM

Utvecklingsorienterat bistånd

De senare årens debatt och händelser beträffande biståndets mål och former ger oss anledning att understryka utvecklingsorienteringens ovillkorliga krav på samarbetet mellan givare och mottagare inom en allmän biståndspolitisk ram.

Utvecklingsorienterat bistånd bör, enligt vår uppfattning, inte sammankopplas eller sammanblandas med finansieringsformerna för verksamheten (om det är krediter eller gåvor), graden av biståndsgivarens egen nytta (om det är obundet, bundet, exportfrämjande etc) eller vem som utför biståndsinsatsen (om det är myndighet, konsult, företag eller frivilliga organisationer). Utvecklingsorienteringen står för en uppsättning av kriterier som i sig är nödvändiga villkor för samarbetets bestående positiva effekter hos mottagaren.

I sammanfattning, de viktigaste kraven på utvecklingsarbete är:

- Insatsens inpassning i det tekniska/ekonomiska/sociala sammanhanget - dvs att den utformas för att fungera i den lokala miljön och under situationsspecifika förhållanden.
- Insatsens självgenererande effekt, dvs att den medför tillväxt av kapacitet och förmåga för vidareutveckling.
- Insatsens fördelningsmässiga konsekvenser, dvs att den medför önskvärda långsiktiga effekter på målgrupper i enlighet med biståndsgivarens och mottagarens gemensamma politiska mål och ambitioner.

Allt samarbete mellan Sverige och u-länderna behöver inte nödvändigtvis vara biståndssamarbete. Dessutom är inte allt biståndssamarbete av karaktären utvecklingsorienterat bistånd. Enligt vår mening är utvecklingsorienterat bistånd endast ett av segmenten i det totala samverkansmönstret, förvisso ett mycket dominerande sådant.

Biståndsgorganet SIDA representerar en betydande kunskap och erfarenhet just vad det avser utvecklingsorienterat bistånd. Det är mot denna bakgrund som enligt vår uppfattning bedömningar av biståndssystemets organisation bör ske.

Professionell kvalitet i samarbetet

En direkt konsekvens av de ovannämnda kraven på utvecklingsorienterat bistånd är höga anspråk på kvalitet hos medarbetare vid biståndsgorganet. Det är nästan onödigt att föra en alltför lång argumentering av kvalitetsanspråken. Samarbetet mellan Sverige och u-länderna formuleras och genomföres på hög nivå i mottagarlandets administration. Erfarenheterna från 70-talets biståndssamarbete ger starka belägg för intensifiering av "dialogen" mellan biståndsgivare och mottagare. De främsta kriterierna på hög professionell kvalitet i biståndssamarbetet är

- Förmåga att förstå helheten och perspektivet för insatsens långsiktiga effekter.
- Förmåga att så snabbt och säkert som möjligt identifiera de kritiska elementen i det komplexa sammanhanget.
- Förmåga att kunna föra en dialog där kommunikationen kännetecknas av ömsesidig inläring och utbyte samt där de ömsesidiga kraven tjänar som realistiska och meningsfyllda instrument för förverkligande av utvecklingsinsatsen.
- Förmåga att observera, uttolka och vara beredd att förnya, ändra insatsens innehåll och metoder för genomförande.

Dessa egenskaper hos biståndssamarbetare måste huvudsakligen fostras i biståndssystemet och speciellt inom det dominerande biståndsgorganet SIDA. Möjligheterna att på bred front rekrytera medarbetare med dessa kvaliteter utifrån är mycket begränsade. Det svenska utbildningsväsendet har inte heller gett några betydande bidrag i detta avseende.

Koncentration av biståndsinsatserna

Vid varje tillfälle, då det svenska biståndssystemet är föremål för någon form av systematisk översyn saknas inte bestämda och allmänt accepterade åsikter om behovet av koncentration av biståndsinsatserna. Sådana önskemål kan avse såväl begränsning av antalet programländer med vilka Sverige har ett reguljärt biståndssamarbete som de antal samhällssektorer som skall bli föremål för svenskt engagemang.

Av historien kan man dock lära att dessa principiella uttalanden och önskemål om koncentration i verkligheten möts av ofta starkt motiverade politiska beslut med motsatt effekt. Den successiva övergången från generella biståndsformer (såsom importstöd, sektor-

stöd) till speciella program och projekt med aktivt svenskt deltagande motverkar i praktiken strävandena mot koncentration. Dessa förhållanden bör enligt vår uppfattning bedömas som ett permanent tillstånd för biståndsverksamheten.

Det grundläggande problemet

Biståndsverksamhetens organisation har sedan slutet av 60-talet varit föremål för intern och extern debatt, analyser, översynen och försök till förändringar. Olika problemsymptom har getts olika vikt från tid till annan, men bilden har inte förändrats på ett avgörande sätt. Listan på dessa problem skulle kunna göras lång men vi nöjer oss med att nämna några av de mest frekventa:

- Kapacitetsbrist.
- Dålig överblick över vad som händer i de olika insatserna.
- Tröga beslutsprocesser.
- Oklara ansvarsförhållanden.
- Bristande administrativ förmåga.
- Otillräcklig uppföljning av sektorplaner och projekt.
- Missnöje med personalpolitik.
- Splittrat verksamhets- och arbetsområde.

Den dominerande föreställningen om biståndsorganets roll är att den innebär att administrera biståndsverksamheten. SIDA skulle i samarbete med mottagarländerna grovplanera biståndet, ställa resurser till förfogande genom personalrekrytering, inköp av material eller avtal med konsultföretag, följa insatserns genomförande genom decentralisering av dessa uppgifter till biståndskontoren (som dock varierar starkt beroende på den aktuella BK-chefens personliga läggning och intresse) utvärdera biståndet genom egna eller gemensamma utredningar med mottagarländerna.

SIDAS organisatoriska uppbyggnad och de olika enheternas roller avspeglar denna grundläggande filosofi. För att verifiera denna strategi måste man utgå ifrån att situationen är någorlunda förutsägbar, att mottagaren av biståndet har kapacitet och förmåga att genomföra insatsen, att de personer som ställs till förfogande har den rätta inställningen och är kompetenta, att störningar och variationer kan hållas inom rimliga och hanterbara gränser. Biståndets administrativa åtgärder skulle därför kunna övervaka processen, utföra ett fåtal nödvändiga ingripanden, analysera och uttöka resultaten och i konsekvens med detta justera mål och förbättra/förfinna de administrativa metoderna.

Verkligheten, som alla som har med utvecklingsorienterat bistånd att göra känner mycket väl till, bjuder dock på helt andra förutsättningar för verksamheten. Erfarenheter från numera många års biståndsverksamhet samt mottagarländernas bestående krav på aktiv medverkan från SIDA i samarbetet visar allt tydligare att det administrativa konceptet inte förmår att motsvara denna verklighet. Det bör knappast påpekas att utveckling är den svåraste av alla uppgifter. De mest framträdande kännetecknen är oförutsägbarhet, osäkerhet, störningar, variationer, avvikelser, oväntade besvikelser och misslyckanden.

Utvecklingsarbetets natur kräver att insatsen inte bara planeras och utformas för att tjäna som startsignal för projektet utan omplacering och revidering måste göras kontinuerligt. Dialogen skall inte bara ske under fasen för beredning och förhandling utan måste pågå under hela tiden. Uttolkning och inläring kommer inte som en naturlig avslutning av arbetet utan måste vara en integrerad del av utvecklingsprocessen.

Biståndsinsatsernas beredning, planering, genomförande och uppföljning bildar ett sammanhängande mönster som kräver närvaro av kvalificerade utolkare av den dynamiska situationen, kvalificerade beslutsfattare för att handskas med förändringar och kvalificerade aktörer för dialogen mellan parterna i samarbetet.

Uppgiften att skapa denna kvalitet i biståndsarbetet är biståndsorganets främsta utmaning och grundläggande problem.

Föreställningarna om hur denna kvalitet kan skapas har varierat. De tidigare koncepten har tilldelat denna roll till mottagarländerna och deras olika utvecklingsorgan. Successivt har detta koncept reviderats i riktning mot allt större ansvar och deltagande för biståndsgivaren. I ett tidigare avsnitt har vi redovisat grunderna för denna omvärdering. Under senare delen av 70-talet har det skett en betydande decentralisering av biståndsverksamheten till biståndskontoren i syfte att förstärka biståndsgivarens närvaro i utvecklingsprocessen. Denna ansats, som i och för sig förde organisationen några steg i rätt riktning, har inte förmått att lösa det grundläggande problemet. Den nu aktuella tendensen är att i allt större utsträckning använda svenska organisationer, institutioner och företag för uppgiften. En sådan

utveckling - även om den kommer att öka resurserna - kan inte substituera den nödvändiga professionella kapaciteten i biståndsorganet. Det är mera sannolikt att en bred användning av "utomstående" kommer att förstärka de kvalitetsmässiga kraven på SIDA:s egna medarbetare och organisation.

Förstärkning av biståndsorganets professionella kapacitet

Innan vi närmare skall redovisa vissa tänkbara utvecklingar för biståndsorganets organisation måste vi ställa en central fråga. Hur kommer det sig att organisationen ständigt har brottats med kvalitetsproblemen? Beror kvalitetsproblemen på "yttre" faktorer, svårigheter att rekrytera respektive behålla lämplig personal, (t ex p g a lönestruktur, anställningsförhållanden etc) eller hänger det samman med "inre" faktorer, dvs bristande förmåga att generera och "fostra" kvalitet i organisationen? Kan den existerande matrisorganisationen vara ett hinder för att förverkliga totalansvar? Saknas det positioner där medarbetare lär och utvecklas? Är beslutsstrukturen stödjande för personligt ansvar och ställningstagande?

Det är vår bestående uppfattning att en bestående lösning av kvalitetsproblemen kräver roller i organisationen med professionellt innehåll dvs helhetsansvar, koncentration och kontinuitet med möjlighet till befordran utan att behöva byta roll.

En bred grupp av totalansvariga "programchefer"?

Den organisatoriska och personalpolitiska lösningen på de tidigare formulerade frågorna är, enligt vår uppfattning, etablering av en bred (30-40 personer) grupp totalansvariga programchefer. Denna grupp, som skulle utgöra organisationens professionella ryggrad, skulle kunna komma till stånd genom gradvis intern och delvis extern rekrytering och genom prioriterade utvecklingsinsatser.

Programchefsrollen skulle avbilda de tidigare redovisade kraven som utvecklingssituationen genererar och motsvara höga anspråk på professionell kvalitet för biståndsmedarbetare.

Huvudparten av verksamheten skulle - så långt möjligt - organiseras i konsistenta program under totalansvariga programchefer. Ett sådant grepp skulle medföra ett betydande framsteg i fråga om verksamhetens koncentration och väsentligt underlätta att "disciplinen" på detta område kan upprätthållas.

Programcheferna skulle operera med stationering i Stockholm eller i mottagarlandet, beroende på programmens karaktär och fas. Någon tidsbegränsning för tjänstgöringsort borde inte finnas. Flexibiliteten kunde ökas vad beträffar hänsyn till medarbetarnas personliga situation etc.

Programcheferna skulle få långtgående befogenheter att fatta beslut, styra och allokera resurser inom programmet och ansvara för periodvis föredragning för SIDA:s direktion och i vissa fall SIDA:s styrelse.

Programchefernas kostnader skulle i största möjliga utsträckning täckas av anslag inom landramen i anslutning till programmet i fråga.

Ett sådant arrangemang skulle innebära att programchefsfunktionen skulle vara ett centralt element och organisationen skulle borge för fortlöpande utveckling av den professionella kvaliteten.

Vad finns det för möjligheter att inom den nuvarande organisatoriska ramen och strukturen etablera denna funktion? Vilka förändringar kan bli nödvändiga i den befintliga organisationen för att skapa utrymme och stöd för en ny professionell bas för verksamheten? Hur kan en så pass omfattande förändring av det biståndsorganisatoriska konceptet som programchefsfunktionen står för, införas stegvis?

Det är högst sannolikt, att programchefsrollen skulle få direkta konsekvenser på framförallt biståndskontoren och sektorbyråerna. Programchefsrollen skulle absorbera och integrera väsentliga funktioner som för närvarande åligger dessa enheter. Förändringarna kan bli av en sådan omfattning att roll och struktur för dessa enheter måste omprövas. Det nya konceptet kan också medföra att arbetsuppgifter som inte rimligen kan integreras i programchefsrollen som t ex vissa länders bevakningsuppgifter, importstöd, projekt som har karaktären av känslspröt etc eller utveckling av den svenska resursbasen, måste organiseras i nya former (regional, technical advisors, etc).

EN PROJEKT/PROGRAMORIENTERAD ORGANISATION FÖR SIDA

Grundläggande krav på en förändrad organisation

Som utgångspunkt för vårt förslag har vi identifierat ett antal grundläggande krav som vi anser att en förändrad organisation skall tillgodose, nämligen helhetsansvar för projektet, policy-samordning, professionell kvalitet, landkunnande samt specialist/sek-torskunnande.

Helhetsansvar

Med helhetsansvar avser vi ett lokaliserbart, kontinuerligt och allt omfattande ansvar för en insats över tiden. Vi skiljer inte här mellan berednings- och genomförandefasen i ett projekt. I beredningsstadiet tas inte bara hänsyn till de olika grundläggande förutsättningarna för ett projekts framgångsrika genomförande utan här startas ofta en process som lägger grunden för genomförandet som sådant. Dialogen och kommunikationen med mottagarlandets myndigheter samt med inblandade konsulter eller andra resurser som skall delta i projektets förverkligande, är en utbildnings/samträningsinsats som bör ses som en del av själva genomförandeuppgiften. Det vore fel att utgå ifrån att beredningsfasen ger en sådan överblick av projektet att en fullständig planering kan göras i detta stadium. Tvärtom uppträder olika variationer, avvikelser, problem och svårigheter först under senare faser i projektet. Ett projekt kan därför kräva omfattande omplanering, förändring av inriktning och i vissa fall t o m förändring av vissa policies för projektet som helhet. Vi hävdar därför att det inte bör föreligga en absolut åtskillnad mellan beredning respektive genomförandefasen och att helhetsansvaret bör baseras på en integrerad syn. Helhetsansvaret måste också utgå ifrån att man har ett grepp över olika ingredienser i projektet som t.ex dialog och kommunikation med mottagarlandets projektledning/myndigheter, urval och avtal om de i projektet nödvändiga resurserna, administrativ/ekonomisk uppföljning av projektet, löpande problemlösning, korrigeringar och beslut under projektets gång. För att kunna förverkligas måste ett sådant helhetsansvar bygga på att det finns en välinformerad och välinsatt projektledare som i alla lägen besitter de befogenheter som erfordras för beslutsfattande och kritiska bedömningar i projektet.

Policy-samordning/kontinuitet

Redan idag existerar en uppdelning mellan de olika avdelningscheferna i verksamheten avseende ansvar för olika geografiska områden. Ansvarsfördelningen är

bl a ett uttryck för behovet av samordning av SIDAS policy inom de geografiska områdena och ett uttryck för behovet av att tillgodose kontinuitet. Det senare är en betydelsefull aspekt i en organisation av SIDAS typ där decentraliseringen till biståndskontoren är mycket långtgående samtidigt som det hela tiden sker en snabb omsättning av befattningshavare på biståndskontoren. Vi anser att det är lämpligt att på ett systematiskt sätt söka förstärka SIDAS fältorientering genom ett aktivt deltagande av avdelningscheferna i biståndskontorens arbete som skulle bidra till att upprätthålla ett slags kontinuitet på en högre pollynivå samtidigt som man genom ett projektledarskap och projektsystem skulle åstadkomma en direkt förstärkning av kontinuiteten för respektive projekt. Förstärkta avdelningar skapar också en god möjlighet att placera projektledare för större projekt direkt under avdelningscheferna. Avdelningschefernas operativa ansvar för såväl biståndskontoren som projekten skulle också medföra att det går att åstadkomma en fungerande rollfördelning mellan biståndskontorschefer och projektledare. En annan aspekt som understryker behovet av policy-samordning och kontinuitet är den ökande komplexiteten för den totala biståndsverksamheten. Framväxten av nya former av u-lands-krediter, tekniskt/ekonomiskt samarbete, etc skapar en ny situation. Alla dessa för det genuina gåvo-biståndet främmande aktiviteter bör ytterst betraktas som delar av biståndet. I sin tur kräver detta emellertid olika slag av avgöranden och en dialog mellan SIDA som skall kunna bära de ursprungliga biståndstraditionerna och de nya organ/myndigheter som etableras för det vidgade biståndsbegreppet. Att denna samordning bör ske på relativt hög operativ nivå förefaller uppenbart.

Professionell kvalitet

En utvecklad projektorganisation utgör ett viktigt instrument för att totalt höja den professionella nivån/kvaliteten i organisationen förutom att den skulle utgöra en administrativ förstärkning av SIDAS kontroll över verksamheten. Detta sker på två sätt:

Projektledarinstitutionen innebär för det första att en handläggare genom att utses till projektledare kan behålla sitt jobb och avancera om vederbörande gör goda prestationer, utan att därmed behöva lämna sitt ursprungliga arbete och arbetsuppgifter. Därmed skulle le man alltså kunna bryta den olyckliga kedjan att avancemang alltid måste medföra arbetsbyte och därmed diskontinuitet.

Projektledarinstitutionen innebär för det andra att det skapas roller som på olika nivåer och med olika

svårighetsgrader ger en mycket god bas för inläring och personlig utveckling för individer i den för organisationen väsentligaste dimensionen, nämligen utvecklingsprocessen för en insats.

Det är av största vikt att projektledarinstitutionen utvecklas gradvis. Det är bättre att under en inledningsperiod endast välja ut ett fåtal, t ex 5-8 projekt, och utnämna projektledare för dessa (icke nödvändigtvis de allra största projekten) än att med våld pressa in alla möjliga tänkbara aktiviteter respektive personal i de nya sammanhangen. En fullt utbyggd projektorganisation skulle kanske täcka 25 % av antalet insatser men ända upp till 75 % av den totala ekonomiska volymen som SIDA administrerar avseende det bilaterala biståndet.

Landkunnsnande/sektorkunnsnande

En mer projektorienterad organisation skall i minst lika stor utsträckning som SIDA's nuvarande organisation tillgodose behovet av landkunnsnande och sektorkunnsnande. I vissa avseenden bör det även vara möjligt att förstärka dessa aspekter i organisationen. Bibehållen biståndskontorsorganisation och en förstärkning av avdelningschefernas regionala ansvar bygger vidare på den landinriktade organisationen i SIDA. Det finns också ett behov av att centralt organisera kompetens och kompetensutveckling. En organisatorisk lösning måste tillhandahålla en bas för denna kompetens som kanske ytterligare kan förstärkas med någon form av nätverk för senior advisors inom olika insatsområden.

Alternativa överväganden

Med utgångspunkt från de ovan diskuterade fyra grundläggande kraven har ett antal olika organisationsalternativ övervägts. Två av dessa alternativ, av mera renodlade typer, förtjänar inledningsvis en kort diskussion.

En form av renodling av organisationen skulle kunna ske kring de ledande huvudkoncepten för landsbygdsutveckling, industriutveckling samt anläggningar. Dessa koncept innebär integration av de professionella kunskaperna inom områdena för renodlade fackkunskaper (jordbruk, skogsbruk, husdjurskötsel, tillverkningsprocesser för olika produktområden som t ex massa och papper, kemiska produkter, kraft-, kommunikations- med flera anläggningar) och samhällsfunktioner (utbildning, hälsovård, befolkningsfrågor, finansiering, management). En sådan inriktning skulle medföra en total omorganisation av de nuvarande sektorbyråerna och en starkt förändrad roll för biståndskontoren.

En annan form av renodling skulle vara en genomgående länderorientering av biståndsorganets ledningssystem. Ett antal regionala avdelningar skulle svara för i huvudsak alla förekommande aktiviteter med stöd från rådgivande experter inom specifika fackområden organiserade i en fackinriktad resurspool. Det skulle fordra en i dess väsentliga drag ny organisation för sektorbyråerna och en överföring och fördelning av den insatsansvariga personalen (individer/grupper) över hela fältet inklusive biståndskontoren.

I vårt förslag har vi sökt uppfylla två grundläggande kriterier. För det första har vi varit ytterst angelägna att inte bryta utan snarare stärka redan pågående utvecklingsprocesser i organisationen. Syftet har varit att bevara organisationens dynamik och de drivkrafter som verkar bakom dessa. Alltför stora förändringar i organisationens struktur skulle kunna medföra en längre period av osäkerhet och obalans, ett pris som mot bakgrund av vår bedömning av SIDA's problem inte är värt att betala. För det andra har vi uttölat att det utvecklingsorienterade biståndets huvudkrav på organisationen ger en stark betoning av program och projekt och därigenom leder till krav på en motsvarande höjning av den kvalificerade ledningskapaciteten.

Den föreslagna organisationen tar fasta på dessa två kriterier. Anledningen till att vi inte föreslår en mycket radikalt omorganiserad organisation bör inte tolkas som överdriven försiktighet. Vi är övertygade om att den föreslagna organisationen med klara ledningsroller och selektivitet i projektens styrformer är den naturliga och lämpliga strukturen för biståndsorganet under överskådlig framtid.

FÖRSLAG TILL ORGANISATION

Ansvar för biståndsorganets verksamhet ligger hos styrelsen och generaldirektören. Generaldirektören skulle tillsammans med en överdirektör/avdelningschef kunna utgöra verksamheten med ansvar för samordning av samtliga aktiviteter i organisationen. Förslaget förutsätter en avlastning av verksamheten genom en omfattande delegering till tre nyckelroller i organisationen. Dessa är cheferna för biståndskontor, avdelningschefer med regionalt ansvar samt cheferna för sektorbyråer.

Delegeringen från verksamheten skulle ske efter tre huvudlinjer till respektive funktion, nämligen:

- a) Delegering av insatsansvar.
- b) Delegering av platsansvar.
- c) Delegering av policyansvar för fackområde.

Delegering av insatsansvar

Den nuvarande organisationen i SIDA har varit uppbyggd på principen att kring en generaldirektör ha ett antal befattningar (avdelningschefer) som i en rad olika avseenden skulle förstärka generaldirektören. Varje avdelningschef har därför erhållit varierande mängd ansvarsområden innehållande det överordnade ansvaret för vissa geografiska delar av organisationen (ett antal mottagarländer), administrativa områden, överordnat ansvar för sektorbyråer, specialområden som humanitärt bistånd, bistånd genom frivilliga organisationer etc. Denna modell har självfallet sina förtjänster genom att man på detta sätt i verkligheten har kunnat förstärka den komplicerade generaldirektörsrollen med kompetenta och erfarna bedömare. Dessa personer har dessutom varit värdefulla partners i samband med bedömningar och beslutsfattande som görs av byråchefer och biståndskontorschefer i organisationen. Nackdelarna med det nuvarande systemet har främst varit att ansvarsområdena inte har varit tillräckligt klara, främst på djupet. Dessutom har avdelningscheferna haft betydande svårigheter att från situation till situation hantera sina roller som rådgivare/beslutsfattare/kontrollör.

Det är inte ovanligt att, efter en relativt lång tid av experiment, organisationens former mognar till den grad att de kan formaliseras. Därvid bör man ta fasta på de avgränsningar mellan ansvarsområden som utvecklats och få en bättre anpassning till kritiska processer i organisationen. Den spilttrade bild, som avdelningschefernas roll för närvarande visar, bör kunna ersättas med en mera genomtänkt disposition av ansvar och befogenheter. En ökad precisering av avdelningschefernas ansvar för regionalt avgränsade delar av verksamheten avlastar samtidigt den överordnade verksamhetsnivån. Behovet av en synnerligen välinformerad och i de olika ärendena väl insatt verksamhetsledning minskar genom att det praktiska avgränsandet delegeras till avdelningschefernivån. Därtill kommer också fortgående förändringar i det totala biståndssystemet, genom inrättande av andra "biståndspolitiska funktioner" vid sidan om SIDA apparat. En del av dessa är noga samordnade med SIDA och dess verksamhet medan andra verkar mer eller mindre oberoende och parallellt med biståndsgörandet. I en samordnad politik är det viktigt att det finns sammanhang och någorlunda klara linjer i biståndspolitik och dess komponenter i förhållande till varje mottagarland. Denna samordning kräver kontakter mellan myndigheter och organ på hög nivå så att de olika insatserna respektive aktiviteter kan balanseras på

ett ur total biståndspolitisk synpunkt lämpligt sätt. Vi förutsätter att denna typ av kontakter inom biståndssystemet kommer att öka i framtiden och följaktligen kräver större uppmärksamhet och beredskap hos biståndsgörandet SIDA. Detta fenomen skapar ytterligare behov av klarare beslutsvägar och roller på organisationens ledningsnivå.

Delegering av ansvaret från verksamheten till ett antal regionalt ansvariga avdelningschefer skulle innebära att samtliga aktiviteter inom de mottagarländer som konstituerar en region underordnas vederbörande avdelningschef. Därigenom skulle ett antal avdelningschefer, förslagsvis fyra, få ett klart avgränsat operativt ansvarsområde. Delegeringen innebär också att en betydande del av organisationens verksamhet ställs direkt under avdelningscheferna och förutsätter därmed lämplig ordning för vidare delegering. Med tanke på de förutsättningar som tidigare har diskuterats är det inte meningsfullt att dela upp avdelningschefens ansvar för insatserna varken vad beträffar processens olika stadier (beredningsstadium, genomförandestadier) eller projektens huvudsakliga arbetsmässiga lokalisering (hemmaorganisationen, biståndskontoren).

Delegering av platsansvar

på samma sätt som i bör biståndskontorets chef vara den i alla sammanhang ledande personen i relationerna med mottagarlandet. Detta innebär att verksamheten delegerar myndighetens platsansvar till biståndskontorschefer. Denna etablerade praxis bör kvarstå även i fortsättningen. Platsansvar innebär att alla viktigare beslut eller aktiviteter som planeras eller genomföres i respektive mottagarland skall ske efter samråd med biståndskontorschefen även om det slutgiltiga beslutet är delegerat till annan person (avdelningschef eller projektledare). Delegationen för platsansvar skall anses komma direkt från verksamhetsledning och skall således inte "brytas" av någon befattningshavare på nivåer där emellan. Ovanstående formulering om biståndskontorschefens ganska långtgående ansvar för allt som förekommer i relationerna mellan SIDA och mottagarlandet har tillkommit efter överväganden och diskussioner med olika personer i SIDA.

Under hela 70-talet har SIDA:s organisation varit inriktad på att öka delegeringen och decentraliseringen till biståndskontoren. Alltsedan diskussionerna om "SIDA en fältorganisation" har det funnits en tendens till en ökad delegering. Under senare år har det dock visat sig att en del av de delegerade arbetsuppgifterna och beslutsrätten successivt har "flutit tillbaka" till Stockholm. Orsakerna till detta kan vara

många. Några väsentliga sådana har nämnts i samband med våra intervjuer.

En orsak anses vara den personkonstellation under 70-talet som bidrog till den ökade delegeringen till fältet. Personerna som på denna tid blev chefer för biståndskontoren hade mångårig erfarenhet från biståndsarbete i ledande befattning vid SIDA och i samband med placering i mottagarlandet förde dessa personer med sig den auktoritet och kunskap som förvärvats vid SIDAS Stockholmskontor. Balansen i organisationen vad beträffar inflytande (personligt inflytande) förskjöts i riktning mot biståndskontoren. I och med att flera av dessa personer så småningom har flyttat tillbaka till huvudkontoret har också inflytandet delvis följt samma riktning med åtföljande balansförskjutning till Stockholm.

En annan anledning till förändringarna under senare år kan vara att det blivit allt svårare att rekrytera till befattningar på biståndskontoren. Dels är många av SIDAS ledande tjänstemän "avverkade" som biståndskontorschefer, dels utgör olika slag av personliga hinder m m en uppenbar svårighet att rekrytera kvalificerad personal vid varje tidpunkt till samtliga poster på biståndskontoren. Svårigheterna att placera ut den allra lämpligaste personalen har medfört att beslut successivt har flyttats tillbaka till Stockholm och sektorbyråernas insatser/roller i sammanhanget har förstärkts. Man bör understryka att denna omfördelning under senare tiden har skett informellt, successivt och utan att det har föranlett några konflikter.

Vårt förslag bygger i viss utsträckning på ett erkännande av nuvarande situation. Detta innebär att vi inte räknar med att situationen snart kommer att förändras väsentligt. Det är mera sannolikt att biståndskontoren även i framtiden kommer att uppvisa varierande kvalitet och resurskapacitet. Inrättandet av de operativa avdelningscheferna samt projektchefer/projektledare som vi kommer att diskutera senare, innebär en enligt vår uppfattning avgörande förstärkning av organisationens fältorientering och därmed också biståndskontoren.

Samtidigt bör man inte ge upp hoppet om att skapa förbättrade förutsättningar för rekrytering och bemanning av biståndskontoren. Vår bedömning är att mekanismer måste skapas för att i framtiden underlätta rekrytering till biståndskontoren. Införandet av förflytningstvång för tjänstemän inom biståndsorganet skulle kunna utgöra en sådan metod. Det är möjligt att sådana organisatoriska regler, särskilt om dessa är väl kända och accepterade i samband med an-

ställning av ny personal, kan minska vissa svårigheter framförallt av familje- eller personliga skäl. En annan möjlighet som vi tidigare i rapporten diskuterat är förlängningen av den normala tjänstgöringstiden från två till tre-fyra år särskilt för biståndskontorschefer. Skulle en sådan tjänstgöringslängd vara praktiskt möjlig, är detta självfallet att föredra. De etableringsproblem som befattningshavare upplever i början av sin tjänstgöring i mottagarlandet skulle kunna kompenseras av längre tjänstgöringstid (det är ju inte realistiskt att anta att tre-sex månader i början av en persons placering i mottagarlandet i stor utsträckning domineras av direkta etableringsfrågor. En sådan investering borde kunna utnyttjas under en längre tid än 18-20 månader). Den tredje möjligheten är att avsevärt förbättra karriärmöjligheterna i organisationen främst med tanke på den ledande personalen (biståndskontorschefer, byråchefer, avdelningschefer). Uppenbart leder en breddning av SIDAS topporganisation (ökat antal avdelningschefer, införandet av projektledar/programledarbefattningarna) till direkt ökade karriärmöjligheter för biståndskontorspersonalen, såväl för chefer som medarbetare. Därutöver bör man överväga att öppna alla vägar för karriär i UD-organisationen. Den länge diskuterade frågan om "biståndsambassaderna" bör kunna få en snar lösning. Detta är dock endast meningsfullt under förutsättning att SIDAS bedömning tillmättes synnerligen stor vikt i samband med tillsättningen av tjänster på dessa ambassader. För att motdellen med biståndsambassaderna skall kunna fungera som ett viktigt och planerbart steg i SIDA-personalens karriär måste praxis bevisa detta vid tillsättningen av ambassadörer i länder som tillmäts synnerligen stor vikt från biståndspolitiska utgångspunkter (Indien, Tanzania, Kenya, etc).

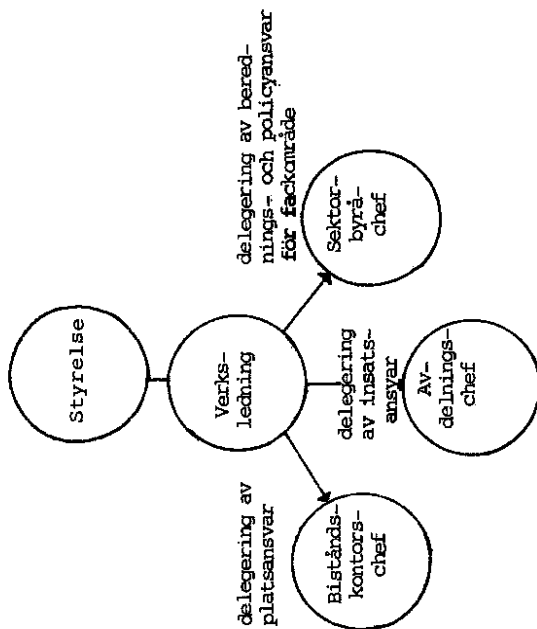
Delegering av policyansvar för fackområde

Den tredje viktiga delegeringslinjen avser organisationens policy och metodiken för arbetet med olika insatsområden. Utveckling av fackkunskan, kontakterna med resursbaser samt formulering av riktlinjer, policies m m för projektens fackmässiga innehåll och genomförande har varit huvuduppgiften för de fyra sektorbyråerna i SIDAS nuvarande organisation. Våra intervjuer med olika befattningshavare inom området har visat att behovet av kvalificerade tekniska insatser ingalunda har minskat under årens lopp. Det finns t o m anledning att anta att med SIDAS fördrupade roll i biståndsdialogen så kommer dessa behov att ytterligare accentueras. En förändring av organisationen som skulle försvaga de nuvarande ansvariga enheterna för denna funktion kan därför inte vara tillräddig. Därmed är det inte sagt att den nuvarande

indelningen i olika sektorbyråer är den enda och definitiva lösningen för att organisera tekniska och andra funktioner. Vår förhoppning är att inrättandet av de tidigare nämnda avdelningschefsfunktionerna samt projekt/programledarfunktioner ska kunna leda till en viss avlastning av byråernas nuvarande uppgifter i handläggnings- och beslutsprocessen. Härigenom skapas det förhoppningsvis utrymme för ökad kvalitet i den tekniska rådgivningen samt kontakterna med resursbasen i allmänhet. Det är möjligt att den nuvarande personalsammansättningen i respektive sektorbyrå inte motsvarar högtställda krav på teknisk professionell kvalitet. Samtidigt bör man inte underskatta personalens kompetens som biståndskunniga personer med långvarig erfarenhet från biståndsarbetet som sådant men med få undantag utan direkt specialisering inom tekniska områden. Denna styrka hos sektorbyråernas organisation skulle kunna kompletteras med förstärkning av den tekniska professionella kompetensen t ex genom inrättandet av speciella funktioner som senior advisors respektive senior technical advisors på hel- eller deltid, fast eller löst knutna till organisationen.

Vi förutsätter i vårt förslag att sektorbyråernas kompetens inom sina respektive områden (oberoende om man stannar för två eller fyra sektorbyråer) kommer att förstärkas till den grad att verksamheten kan delegera policyansvaret för fackområdena till byråerna. Innebörden av detta är, att sektorbyråerna måste avsätta resurser för formulering av SIDA's politik inom sitt område och följa utvecklingen och förändringarna inom såväl tekniska områden som vad beträffar förutsättningarna och ambitionerna för utvecklingsorienterat bistånd. Man måste dessutom tillförsäkra de respektive områdena erforderlig kvalificerad resursmässig uppbackning.

Figur 1. Delegeringsvägar från verksamhetsledningen



Direktionen

En klarare arbets- och ansvarsfördelning mellan framförallt de tre chefskategorier: biståndskontors-, avdelnings- och sektorbyråchefer medför automatiskt att delegering av beslut kan ske mera precist till nivåer under verksamheten samt att direktionens roll som "beslutsorgan" blir mindre framträdande. I direktionen bör enligt vår uppfattning inräknas samtliga avdelningschefer, cheferna för sektorbyråerna och cheferna för biståndskontoren. Det är emellertid synnerligen viktigt att direktionen tilldelas arbetsuppgifter med största sparsamhet. Direktionen bör i första hand användas av verksamheten som ett instrument för diskussion och dialog kring principiella frågor vad beträffar t ex delegationsordningen i organisationen samt därmed sammanhängande aktiviteter (detta gäller samtliga tre delegeringslinjer).

Delegering från avdelningschefer

I det tidigare avsnittet har vi behandlat delegeringslinjerna från verksamhetsledningen till det övre skiktet i organisationen, biståndskontors-, avdelnings- och sektorbyråchefer. I detta avsnitt skall vi behandla delegeringsfunktionerna inom ramen för vad vi ovan betecknade delegering av insatsansvar.

Tidigare har vi konstaterat att insatsansvaret delegeras enligt den skisserade organisatoriska principen från verksamheten till avdelningscheferna. Vi har också konstaterat att denna delegering förutsätter

- a) Att avdelningscheferna frigörs från alla andra arbetsuppgifter och ansvarsområden som inte direkt har med insatsernas planering/beredning/genomförande/uppföljning att göra inom respektive region samt

- b) att det sker en omfattande vidaredelegering till berörda enheter och funktioner inom respektive utanför avdelningarna.

I den skisserade organisationen skulle avdelningarna bestå av i huvudsak fyra funktioner, nämligen:

- a) En ländergrupp som utgörs av handläggare från en uppdelad länderbyrå.
- b) Ett antal biståndskontor.
- c) Ett antal projektledare för särskilt utvalda projekt.
- d) En ekonomigrupp som utgörs av en partiellt uppdelad ekonomibyrå.

I konsekvens med det som tidigare har anförts i samband med projekt/projektledarrollen delegeras totalansvaret för ett antal projekt till ett antal projektledare direkt från avdelningschefen. Det förutsättes emellertid att projektledare samråder med andra berörda i viktiga beslut samt samverkar vad beträffar resursanvändningen med såväl berörda chefer för sektorbyråerna som biståndskontorchefer. I praktiken innebär detta att projektledare är "parallellställda" biståndskontorschef respektive sektorbyråchef. Formella beroendeförhållanden mellan dessa medarbetare föreligger genom det delegerade ansvaret från verksamheten till biståndskontorchef vad beträffar platsansvar och till sektorbyråchef vad beträffar policyansvar inom fackområden samt på a olik slag av resursberoende som med nödvändighet måste uppstå mellan sektorbyråernas respektive biståndskontorens och projektledarens resursbehov och resursanvändning.

I diskussioner med framförallt företrädare för sektorbyråerna har det framkommit starka önskemål om och skäl för att den nya projektledarrollen inte skall bryta mot existerande resurs- respektive samarbetsmönster i organisationen. Av denna anledning föreslår vi att projektledare till vilka insatsansvar direkt

delegeras från avdelningschef även framledes skall ha sin organisatoriska och administrativa hemvist inom respektive sektorbyrå.

I enlighet med nuvarande organisation samt för att ytterligare betona biståndskontorchefen och biståndskontorens ansvar för relationerna med mottagarlandet i allmänhet, delegeras landprogramsvaret från avdelningschef till biståndskontorchef.

Ländergruppen fungerar i huvudsak i samma dubbla roll som länderbyrån idag fungerar i organisationen. Den ena av dessa roller är att lämna service åt biståndskontoren i alla avseenden och att vara biståndskontorets i hemmaorganisationen placerade "ambassadörer". Den andra väsentliga uppgiften är att vara avdelningschefens organ för samordning av landprogrammen samt att utföra en resurs- och policymässig "kontroll" av landprogrammets inriktning och kvalitet. Frågan om avdelningschefen skall delegera ett direkt ansvar för samordningen till chefen för ländergruppen att vederbörande utses som föredragande, bör kunna bero på dels behov som kan föreligga inom respektive avdelning dels på bedömningar som avdelningschefen gör i sammanhanget.

Eftersom projektorganisationen enligt de kriterier vi föreslår skulle begränsas till ett fåtal stora insatsområden, blir åtminstone den antalsmässiga majoriteten av projekten fortfarande förankrade i sektorbyrån respektive på biståndskontoret enligt samma ordning som gäller för närvarande. Detta innebär att avdelningschef delegerar beredningsansvar till sektorbyråerna och genomförandeansvar till biståndskontorcheferna. Det förutsättes samtidigt att dessa två enheter samråder i beslut och samverkar i resursanvändningen på samma sätt som detta skall kunna ske mellan projektledare och berörda enheter.

Vi föreställer oss följande beslutsordning vad beträffar delegering i projektens olika faser.

a) Insatsförberedelser

Denna ytterst preliminära fas av en insats bör vara mycket flexibelt utformad. Ländergruppen, biståndskontor eller sektorbyrå bör ha resurser och möjligheter att utan något särskilt beslut från avdelningschef kunna vidtaga förberedelseåtgärder för att ta fram underlag för fortsatta projektbedömningar.

- b) Beslut om fortsatt beredning av projekt eller insats

Ett sådant beslut skall fattas av avdelningschefen och omedelbart delegeras antingen till projektledare (om man redan i detta läge kan bedöma att projektet kommer att vara en på sikt betydande insats eller till sektorbyråchef.

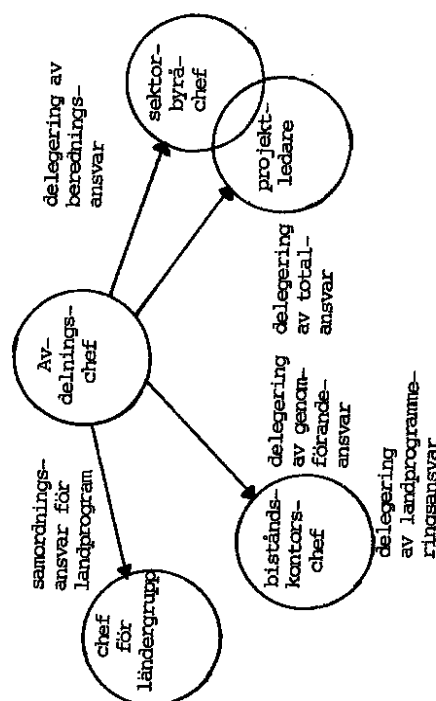
c) Beslut om insats

Dessa beslut fattas i regel av verksamheten respektive styrelsen. Detta utesluter dock inte att beslut om mindre eller kortsiktigare insatser kan delegeras till avdelningschefen direkt. Beslut om insats innebär i de flesta fall att ansvaret för genomförandet ålägges biståndskontoret i alla de fall då det inte fortfarande åvilar projektledaren.

d) Beslut om utvärdering

Avdelningschefen eller verksamheten fattar beslut beroende på initiativ och på den frekvens som sådana insatser erfordrar.

Figur 2. Delegeringsvägar från avdelningschef.



Kriterier för urval av projekt och projektledarfunktionen

I den tidigare redovisningen har, vid olika tillfällen, berörts den nya funktionen som projektledare/programledare skulle utgöra i organisationen. Orsakerna till att komplettera SIDAS organisation med en sådan funktion är flera och detta har delvis berörts i samband med diskussionen om förutsättningarna för en ny organisation. Här skall vi endast kort i punktform återge de viktigaste argumenten för inrättandet av en sådan funktion.

- Skapa instrument för obrutet helhetsansvar för projekt och program i dess olika faser.
- Skapa krävande och stimulerande arbetsuppgifter för ett antal av organisationens mest kvalificerade medarbetare.
- Skapa plattformar för den interna karriären.
- Ötöka organisationens totala ledarkapacitet.

Funktionen som projektledare är ingalunda ny i SIDAS organisation. Arbetsformen har praktiserats i några få stora och komplicerade insatser med framgång. Verksamheten som i realiteten är av projekt- och programorienterad karaktär enligt de överenskomelser som ingås med mottagarländerna, underlättar naturligtvis väsentligt förandet av projektorganisation inom organisationen. I samband med formalisering av projektet skulle vi vilja föreslå följande grundläggande kriterier.

Kriterier för projekt att ingå i projektorganisationen

- Resursmässigt (budgetmässigt) stora insatser
Anledningen till att vi har valt detta som ett första kriterium är vår avsikt att i möjligaste mån åstadkomma arbetsområden där minst en individ kan ägna helhetsintresset. Med hänsyn till den projektbild som för närvarande finns inom SIDA kräver ett sådant arrangemang en koncentration till de stora insatserna.
- Komplexa/konsistenta insatser
Det framgår av det tidigare resonemanget, att en av de största fördelarna med koncentrerad projektorganisation är att öka förmågan för att kunna hantera komplexa insatser. Det är också önskvärt att det inom ramen för ett projekt/program

och den komplexitet som det kan innehålla, åstadkommes en successiv strävan att öka konsistensen, dvs att de olika komponenter som kan ingå i ett projekt/program gradvis får stödjande funktioner i förhållande till varandra och inte förblir helt separata och isolerade insatser. Detta skulle medföra att inom ramen för projektorganisation kan tillföras sådana områden där insatserna för närvarande är komplexa och mindre beroende av varandra, men där syftet är att åstadkomma en större samordning av den framtida verksamheten.

c) Långsiktighet

Det är självklart att den investering som sker i projektledarfunktionen respektive den samverkan som åstadkommes mellan projektledare och medarbetare/enheter i organisationen bör nyttjas under en längre tid (en rimlig gräns borde ligga mellan två och fem år).

d) Inbyggd uppföljning

En ytterligare faktor som enligt vad vi har erfart eftersträvas i SIDA:s verksamhet är att bygga in uppföljning/monitoring i varje större insats främst avsedd som ett instrument för ledning och management av insatserna såväl för SIDA som för ansvariga myndigheter i mottagarlandet. Projektorganisationen skapar naturligtvis goda förutsättningar för ett sådant arrangemang.

e) Geografisk avgränsning

Enligt vår uppfattning bör projekten vara direkta biståndsinsatser vilket medför att för dess beredning och genomförande fördras betydande kunskaper om förhållandena i respektive mottagarland. Detta understrykes ytterligare redan i den nuvarande organisationen av den geografiska indelningen av arbetsuppgifter främst på industribyrå, hälsobyrå och i viss mån också lantbruksbyrå. Arbetsområden som hänger samman på annat mer funktionellt sätt bör kunna samordnas på andra vägar än inom projektorganisationens ram.

Växlande tyngdpunkt mellan Sverige och mottagarlandet

Det förutsättes att helhetsansvaret för projektledning följer projektets olika skeden oberoende om dessa kräver förskjutning av aktiviteterna från Sverige till mottagarlandet eller i den andra riktningen från mottagarlandet till Sverige. Det är ju i och för sig en helt naturlig

företeelse att projektet i olika skeden är mer eller mindre beroende av direkta löpande kontakter med mottagarlandets myndigheter och verkstäl-lande organ respektive olika slag av relationer med enheter inom biståndsorganet/resursbasen etc. Projektledarorganisationen förutsätter också att projektledarna följer projektens olika utvecklingsskeden så nära som möjligt, vilket innebär kortare eller längre resor samt i vissa sammanhang också placering på respektive biståndskontor.

g) Attraktivt och utvecklande arbete på heltid

Koncentrationen av ansvaret till en medarbetare (och i vissa sammanhang en mindre grupp kring vederbörande) innebär ett motsvarande krav att inte splittra dennes arbetssituation med diverse arbetsuppgifter. Det förefaller i och för sig fristående att utnyttja kompetenta personer på många olika sätt och på många olika områden i organisationen, men projektledarkonceptet innebär största möjliga koncentration. Det eventuella utrymmet som teoretiskt skulle kunna finnas för en persons tidsanvändning utöver vad som absolut bedömes nödvändigt för projektets ledning bör i möjligaste mån utnyttjas för fördjupning av vederbörande ansvar och arbetsområde inom projektets ram (dvs kvalitetshöjande effekter på projektet) i stället för att splittra vederbörandes intressen till andra områden.

Mot bakgrund av dessa kriterier förefaller det som en självklarhet att den personal som kan bedömas vara kompetent för de ovan skisserade arbetsuppgifterna, måste ha betryggande erfarenhet och kunskaper. Det är sannolikt att det inom SIDA:s nuvarande organisation endast finns ett fåtal personer som i nuvarande läge kan axla sådana uppgifter. På samma sätt kan man konstatera, att det endast är ett fåtal insatsområden/insatser som uppfyller de flesta av kriterierna ovan. Enligt vår uppfattning är det därför bättre att i början vara ytterst selektiv, vid såväl avgränsning av projekt som tilldelande av projektledaransvar. Enligt de intervjuer och bedömningar som har gjorts föreligger dock möjlighet att inom nuvarande personal- och verksamhetsramar organisera ca 5-15 projekt enligt ovanstående förutsättningar.

Samtidigt bör det framhållas att om den skisserade organisationen skall kunna få någon effekt är det nödvändigt att ange ett minimiantal för projekt som är organiserade och delegerade enligt förslaget. Vi rekommenderar att denna minimigräns sättes till fem projekt.

Projektledningarna skulle med fördel kunna finansieras inom landramen. En sådan ordning skulle ytterligare förstärka orienteringar mot biståndsinsatserna.

Synpunkter på övriga funktioner inom SIDA

Personalbiståndsbyråns funktion är en klar servicefunktion i förhållande till samarbetsländerna samt de insatser/projekt som drivs inom ramen för överenskomelserna. Rekrytering och utbildning är lämplig personal för insatserna kräver mycket nära koppling till enheter som är ansvariga för insatsernas beredning och genomförande. Det finns huvudsakligen två alternativa lösningar vid sidan om nuvarande arbetsordning för personalbiståndsbyrån. Den ena skulle kunna innebära att byrån ges en mera självständig ställning i eller utanför organisationen och fungera som en rekryteringsagent såväl för SIDA som för andra organ med u-landsverksamhet. En sådan lösning skulle dock förutsätta att det inom respektive enhet på SIDA skapas beredskap för att anpassa rekryteringen till projektens och programmens specifika krav. Den andra lösningen är att decentralisera personalbiståndsbyrån till de enheter som direkt svarar för resursmässig försörjning av projekten. En sådan decentralisering (uppdelning av arbetsuppgifter) har delvis redan skett inom ramen för nuvarande byrå. En ytterligare decentralisering till respektive sektorbyrå skulle naturligtvis underlätta om detta kunde ske till två i stället för till fyra byråer med tanke på den resursmängd som en sådan funktion inom respektive byrå skulle erfordra.

Utrednings-, utvecklings- och utvärderingsresurserna är för närvarande samlade direkt kring verksamheten. Anledningen till detta är ju främst att verksamheten ansetts behöva dessa enheter i en oberoende position skild från den operativa verksamheten. En annan viktig anledning har varit att enheterna utgjort en meningsfull möjlighet att utnyttja kompetens hos personer, som efter långvarig tjänstgöring på biståndskontor eller inom FN-organen inte har erhållit direkta befattningar i verkets "linjeorganisation".

En uppdelning av den nuvarande länderbyrå i fyra regionala sektioner under respektive avdelningschef förordrar att policy- och samordningsfrågor som är gemensamma för hela verket handhas av en centralt placerad funktion.

Därför föreslår vi att till verksamheten knytes en planeringsfunktion inkluderande centrala resurser för utredningar, utvärderingar samt landpolicy. Denna funktion föreställer vi skall bestå av ett fåtal kvalificerade medarbetare.

lificerade medarbetare. Inom planeringsfunktionen kan också placeras ansvariga för sådana policy- och utvecklingsfrågor som har givits permanent status i verksamheten. En sådan funktion är t ex främjande av speciell hänsyn till kvinnornas roll i samtliga biståndsengagemang. Det finns anledning att sådana permanenta utvecklingsinslag i verksamheten stöds och sprides till samtliga befattningshavare i verket genom systematiskt upplagd utbildningsverksamhet.

Icke permanenta arrangemang för såväl funktioner som medarbetare bör knytas direkt till verksamheten som för närvarande och inte ingå i den ovannämnda planeringsfunktionen.

Inköpsbyrån är i likhet med personalbiståndsbyrån en viktig servicefunktion till hela organisationen. Dess styrka ligger i frekventa kontakter med viktiga leverantörsgrepp samt förmåga att välja, förhandla och avsluta affärer. En stor del av verksamheten sker på uppdrag av mottagarländerna och även andra organisationer. Byråns nuvarande placering i organisationen som en samlat central enhet bör även i fortsättningen bibehållas.

Övriga stabsenheter/serviceenheter har vi inte några principiella synpunkter på. Angående ekonomifunktionen bör dock kommenteras att decentralisering av det operativa ansvaret till ett antal regionala enheter (avdelningar) kan medföra att dessa också bör ges bättre förutsättningar för bedömning av resurs- och ekonomiska flöden och ha erforderlig personal och system härför. Detta kan innebära en översyn av ekonomifunktionens nuvarande organisation och förmodligen en partiell uppdelning av verksamheten till tre delar, nämligen funktioner som fordras för verksamhetens ekonomiska redovisning och kontroll, servicefunktioner som bäst lämpar sig att förbli sammanhållna centralt samt resurser som kan förstärka avdelningarna.

Handläggning av stöd till frivilliga organisationer och humanitärt bistånd

Några områden som är väsentliga har vi överhuvudtaget inte berört i den tidigare framställningen. Till dessa hör ansvaret för bistånd genom frivilliga organisationer samt humanitärt bistånd. Det är möjligt att framförallt det förstnämnda bör kunna organiseras under den förstärkta verksamheten samtidigt som handläggningen förenklas. Avsikten med att använda frivilliga organisationer i biståndsarbetet är att genom deras medverkan skapa nya och anorlunda kanaler än vad som i övrigt kännetecknar biståndsorganet.

Detta innebär inte att vi alltid tror att de frivilliga organisationerna utgör ett nytt och kreativt element i biståndssamarbete. Det är emellertid viktigt att de kreativa ansatser som kan finnas i dessa sammanhang inte "administreras sönder" av SIDA i syfte att forma dessa helt i enlighet med biståndsorganets principer och metoder.

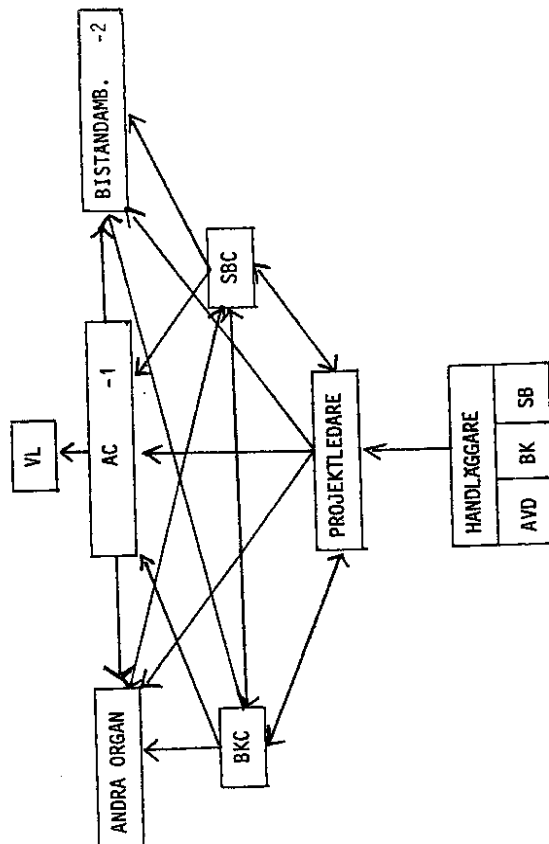
Angående humanitärt bistånd förefaller den lämpligaste ordningen att vara att det placeras inom respektive avdelningschefens ansvarsområde beröende på biståndets geografiska uppdelning. Självfallet förordras viss förstärkning av t ex ländergruppen för att inom respektive avdelningschefsområde kunna klara av uppgiften.

Utvecklings- och befodringsplanering

Ett grundläggande mål för en förändring av SIDA's organisation har varit att därigenom åstadkomma större

och bättre möjligheter för utveckling av SIDA's personal och höjning av biståndsarbetets totala kvalitet. Den nya organisationen förutsätter betydande insatser inom utbildning och befodringsplanering i organisationen om detta mål skall uppnås. Självfallet måste utbildning av projektledare intensifieras dels genom att systematisera organisationens erfarenheter om projekt och insatser som redan i nuläget innehåller egenskaper som kommer att känneteckna framtida projektverksamhet, dels genom att i olika former delge detta till blivande eller tänkbara projektledare. Lika viktig som utbildningen är också en mycket mer medveten befodringsplanering/personalpolitik. Om man antar att det i en väl fungerande organisation i allmänhet krävs befodringsmöjligheter för ca 50 % av personalen med 4-5 års mellanrum kan man få en föreställning om vilka krav som ställs på SIDA's organisatoriska uppbyggnad. Därvidlag skall man inte förglömma möjligheterna att åstadkomma befodringssteg inom ramen för projektorganisationen. Det tillhör principerna för en god professionell organisation att den också främjar medlemmarnas avancemang till större utmaningar, bättre betalt arbete etc även utanför den egna organisationen.

Figur 3. Karriärmönster



Genomförande av den nya organisatoriska modellen

Den ovan skisserade organisationen med de fyra nyckelrollerna, avdelnings-, sektor-, biståndskontor- och projektledare, innebär i och för sig inte någon ny principiell inriktning av SIDA's organisation. Samtliga roller existerar i dagens organisation, mer eller mindre formaliserade. Avdelningschefer och projektledare får i denna nya organisation i förhållande till nuvarande en mer preciserad roll med klarare avgränsningar av sina respektive ansvarsområden och arbetsuppgifter. Denna förändring medför samtidigt att biståndskontorchefernas respektive sektörbyråchefernas roller och relationer måste preciseras i förhållande till övriga nyckelbefattningshavare i organisationen.

I bilaga 1 finns en grov beskrivning av de fyra rollerna.

Det bör än en gång understrykas att den nya organisatoriska modellen och dess principer inte innehåller någon dramatisk förändring av SIDA's nuvarande verksamhetssätt, roller och relationer. Därför innebär genomförandet av denna modell inte heller någon dramatisk omsvängning i tänkandet hos varken ledningen eller personalen. Den slutgiltiga utformningen av hur

organisationen gradvis bör genomföras bör kopplas samman med andra utredningsavsnitt som pågår för närvarande inom ramen för Biståndsanslutningsutredningen. Det är naturligtvis vår förhoppning att resultatet från dessa olika utredningar skall smältas samman i en integrerad lösning. Som redan har framgått från tidigare avsnitt beträffande organisationen, är dessa skissade med tanke på successivt genomförande. Ett första steg bör vara att identifiera såväl projekt som projektledare och med dessa arbeta igenom principer och detaljer för projektledarens roll, befogenheter och ansvar. Från ett sådant arbete kommer många väsentliga slutsatser för organisationen i övrigt att kunna härledas. Ett annat område som kräver uppmärksamhet är uppdelningen av länderbyrå till de respektive regionala områdena under en operativt ansvarig avdelningschef. Även denna process kommer att kunna ge uppslag till övriga relationer i organisationen och avdelningarnas inre organisation.

Även om biståndskontorens respektive sektorbyråns inre organisation inte direkt berörs av de föreslagna förändringarna är det av stort intresse att i samband med den organisatoriska förändringen se över resurs- respektive delegeringssituationen inom respektive enhet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt olika steg som kan förstärka sektorbyråernas kompetens inom sina respektive områden samt de tidigare anförda stegen för att stärka biståndskontorens och biståndskontorchefernas ställning och öka attraktiviteten för u-landstjänstgöring.

Bilaga 1

FYRA ROLLESKRIVNINGAR

Projektledare/programchef

Principerna för projektorganisationen såsom den har anförts tidigare innebär

- En hög grad av självständighet och förtroende för individen.
 - Möjlighet till karriär inom projektet.
 - En betoning och förhoppningsvis också uppskattning från organisationens sida för individer som åtar sig dessa ansvarsfulla arbetsuppgifter.
 - Väl skötta roller som projektledare skall vara den bästa garantin för att personerna uppmärksammas och "belönas" i organisationen, dvs man skall inte på olika sätt behöva bevaka sina intressen i alla tänkbara sammanhang (policygrupper, insatser, grupper, olika slag av diskussionsforum, specialuppsatser etc).
 - Projektledarskap skall kunna utgöra en direkt plattform för avancemang till avdelnings-, biståndskontors-, eller sektorbyråchefsbefattningar.
- Självfallet ställs väldigt höga krav på projektledarens/programchefens kvalifikationer. I sammanfattning skulle dessa kunna vara

- Kvalificerad erfarenhet från fältarbete.
- Kvalificerad erfarenhet från arbete på huvudkontoret.
- Ledaregenskaper såväl beträffande administration, personalledning, förhandlingsvana och samarbetsförmåga.
- Kunskaper om fackområdet som också bör kunna för djupas under tiden som projektledare.
- Villighet att resa och vid behov också flytta till biståndskontoret.

Ansvar och befogenheter

- Självständigt besluta om förändringar inom överenskomna ramar för projektet (tidsplaner, projektkomponenter, resurser, etc).

- b) Rapportera direkt till avdelningschefen.
- c) Ansvara för den för projektet tilldelade budgeten och dess uppföljning.
- d) Ansvara för insatsens olika faser (beredning/genomförande).
- e) Ha projektet som enda huvuduppgift.

Avdelningschef

Eftersom det i det här sammanhanget också handlar om en ny rolldefinition, kan det vara av ett visst värde att beröra kvalifikationer för vederbörande i den nya operativa rollen som ansvarig för verksamheten inom en region. Vi förutser att kraven på avdelningschefer skall vara

- a) Goda insikter i svensk och internationell biståndspolitik.
- b) Långvarig och bred erfarenhet av biståndsarbetets olika områden i ledande befattningar.
- c) Erkänd ledarförmåga.

Ansvar och befogenheter

- a) Överordnat ansvar för landprogram och insatser inom regionen
- b) Besluta om delegering av totalansvar till projektledare, beredningsansvar till sektorbyråchef samt genomförandeansvar för biståndskontorchef.
- c) Besluta om insatser enligt beslutsfördelning, styrelse - verksamhet - avdelningschef.
- d) Ansvara för samråd med andra biståndsmyndigheter, såsom SAREC, BITS, Swedfund, IMPOD etc inom regionen.
- e) Besluta om landprogrammeringsansvar.
- f) Rapportera till verksamheten.
- g) Medlem av direktionen.
- h) Godkänna budget för projekt enligt särskild beslutsordning.
- i) Vid behov tillsätta temporära insatsgrupper där han själv bör inneha ordförandeansvaret.

Vad beträffar biståndskontorchefer och sektorbyråchefer är dessa roller så väl etablerade i organisationen så någon närmare beskrivning av erforderliga kvalifikationer inte behövs. Vi skall endast kommentera respektive chefs ansvar och befogenheter.

Biståndskontorchef

Ansvar och befogenheter

- a) Överordnat ansvar för samtliga relationer mellan biståndsgörandet och mottagarlandets myndigheter.
- b) Ansvara för genomförande av insatser enligt delegering.
- c) Ansvara för kontorets budget, personal m m.
- d) Rapportera till avdelningschefen.
- e) Ansvara för landprogrammering enligt delegering.
- f) Ansvara för ekonomisk rapportering och den allmänna länderbevakningen.
- g) Medlem av direktionen.

Sektorbyråchef

Ansvar och befogenheter

- a) Överordnat ansvar för policy inom fackområdet.
- b) Ansvara för beredning av insatser enligt delegering.
- c) Ansvara för utveckling och utbildning inom fackområdet för hela verkets personal.
- d) Ansvara för resursutveckling och fasta relationer till konsulter m m.
- e) Ansvara för biståndsgörandets samarbete med FN-organ inom fackområdet.
- f) Ansvara för byråns budget, personal m m.
- g) Rapportera till verksamheten samt avdelningschef enligt delegering.
- h) Medlem i direktionen.

Ovanstående beskrivning utgör endast en provskiss på roller och relationer i en nu tänkt organisation för biståndsgörandet. Självfallet erfordras betydande ar-

bete för att närmare definiera de olika rollerna samt ansvar och befogenheter. Det är emellertid inte särskilt meningsfullt att lägga ner alltför stor möda för att definiera varje detalj eftersom rollerna ändå i viss utsträckning kommer att formas av befattningshavarna själva och tiden måste kunna visa vilka eventuella justeringar och förändringar som bör vidtagas i förhållande till ovan skisserade modell.

SAMMANSTÄLLNING AV BISTÅNDSAMBASSADERNAS SVAR PÅ BISTÅNDSORGANISATIONsutredningens ENKÄT (Cirk 1983-07-21)

Genom cirkulär 1983-07-21 inbjöd biståndsorganisationens utredningen samtliga biståndsambassader att komma med synpunkter på utredningsdirektiven.

Nedan redovisas en sammanställning av ambassadernas synpunkter.

Landsamordning/landansvar

Samtliga ambassader framhåller landsamordningens betydelse i biståndsprogrammeringen.

"Endast genom att mottagarlandets ekonomiska situation och behov hela tiden sättes i centrum för planeringen av biståndsprogrammet kan vi nå fram till en vettig och relevant prioritering av insatserna".

Landsamordningens centra identifieras till att vara på biståndskontoret, vid länderbyrån och hos den ac som fattar beslut om samarbetsprogrammet. Med något undantag anser man att landsamordningen bör stärkas alternativt vara fortsatt stark. Biståndskontorens roll i landsamordningen framhålls. Likaså de krav på kunnig personal som detta ställer. Några pekar på att utvecklingen mot mer av förvaltande uppgifter och sammanförande av mindre projekt i sektorstöd kan komma att leda till sektorisering av biståndet. Denna fara finns även i en mer professionaliserad och projektorienterad organisation. Därför, framhålls det, måste landsamordningsfunktionen vara stark för att undvika en i sin helhet olycklig suboptimering. Frågan om var det operativa ansvaret vid hemmamyndigheterna skall ligga förefaller något underordnad påpekanden om att det överhuvudtaget finns ett starkt behov av en styrande funktion som ger riktlinjer för verksamheten i respektive land. Denna funktion ses som en nödvändig förutsättning för biståndskontorets samordnande ansvar i landet. Knappt hälften av ambassaderna anser att en utveckling av nuvarande organisation mot ett operativt ansvar på ac-nivå vore en väg att stärka samordningen.

"Bk har idag många gånger svårt att nå verksamheten, då en fråga kan bli fast på en sektorbyrå. En förstärkning av landsamordningen kan åstadkommas om en avdelningschef ges ett klart

ansvar att avgöra löpande frågor inom landprogrammet liksom för att presentera landprogrammet för direktion och styrelse".

Någon framhåller att ett sådant system bör kunna leda till mer enhetliga handlägningsrutiner.

Andra menar dock att landsamordningen sker bäst i den nuvarande ordningen genom länderbyrå och landoperatörer. Ett operativt ansvar på ac-nivå blir mer omskickligt menar man, och varnar för att skapa ytterligare en kontaktyta. Någon menar att ac bör ses som en neutral "överdomare" som utarbetar riktlinjer och i sista instans fattar beslut vid skiljaktiga meningar.

I ett fall framföres att

"en organisationsförändring i riktning mot en förstärkt landsamordning inom SIDA inte (ter sig) ändamålsenlig. Landsamordningen i Stockholm bör ske i större utsträckning inom departementet. Däremot bör de delar av landsamordningsansvaret som åligger biståndskontoret/biståndsassassaderna ligga kvar där och om möjligt förstärkas genom ökad delegering".

Sammanfattningsvis önskar flertalet en stark landsamordning och anser att det finns behov av att stärka den nuvarande samordningsfunktionen. Det bör ske dels i fält genom att stärka kompetensen vid biståndsambassaderna, dels hemma genom en förstärkt operativ roll för länderbyrån alternativt en operativ avdelningschef. I ett fall förordas att landsamordningen bör läggas på departementet och att u-avdelningen ges ett klarare samordnande ansvar.

Sektorkunnande/insatsberedning

Det råder överlag en allmän uppfattning om att det finns behov av att öka specialiseringen vid sektörbyråerna. Det bör ske, menar man, dels genom mer individuellt och skräddarsydd fackutbildning av existerande personal, dels genom rekrytering av specialister utifrån inom "bristområden". Samtidigt konstateras att SIDA givetvis inte kan tillhandahålla all kunskap utan att det är både naturligt och önskvärt att köpa upp kunskande utifrån.

Utbildningen av den egna personalen anses mycket viktig.

"Den starka expansionen i SIDA under 60- och 70-talen har eftertratts av ett läge där möjligheterna till stimulans och befordran för personalen

len är starkt begränsad. En stor grupp på SIDA har arbetat mångsidigt 10-15 år med bistånd men har ändå inte fått möjlighet att ta på sig ett större självständigt ansvar".

Sektorbyråernas roll poängteras särskilt i de länder som har stora sektorstöda.

"Utgår man från vilka byråer inom verket som biståndskontoret är beroende av (förutom servicebyråerna) för sin verksamhet kan konstateras att sektorbyråerna är helt avgörande för kontorets verksamhet".

Det framhålls också att

"om det operativa ansvaret (och därmed det som gäller policytolkningar) läggs så högt upp som på ac-nivå bör kraven kunna bli större på handläggarnas specialistkompetens".

Inköps- och rekryteringsfunktionen

Förslagen att avskilja vissa servicefunktioner som inköps- och rekryteringsverksamheten möts med stor tveksamhet från biståndsassassadernas sida.

"Inköps- och rekryteringsfunktionerna utgör huvuduppgifter för biståndet. Båda funktionerna behöver troligen personalförstärkning för att kunna svara emot alla de berättigade önskemålen från biståndskontoren och mottagarländerna. Vi tror ej på avskiljning av verksamheterna från SIDA".

Båda funktionernas nära sammanknytning med biståndsverksamheten i övrigt talar emot en avskiljning. Om rekryteringsfunktionen sägs bl a

"också inom rekryteringsfunktionen är det viktigt att personalen är väl förtrogen med biståndssarbets villkor. Ambassaden befarar att en avskiljning av rekryteringsfunktionen skulle äventyra den biståndstekniska kompetensen inom funktionen liksom de goda samarbetsmöjligheterna med resp fackbyrå".

Det enda motiv som man kan se för en avskiljning är bristande kapacitet och eventuella möjligheter att få resurser för personalförstärkningar.

Utvärdering

Biståndsassassaderna vill i allmänhet utöka utvärderingsverksamheten. Man önskar se ett större engage-

mang från utredningsbyråns sida vid framtagnandet av utvärderingsinstrument och utformandet av operativa slutsatser av gjorda utvärderingar. Man vill också ha mer utvärdering av övergripande mål och svenskt bistånds möjligheter att främja målen. Den löpande utvärderingen anses mycket viktig och det finns synpunkter på att utvärderingsfunktionen bör bli mer praktiskt inriktad. Någon önskar också se en förstärkning av utvärderingskapaciteten vid biståndskontoren.

Rollfördelning UD - SIDA

Endast en ambassad har lämnat kommentarer. Man menar att ett problem idag är att policyuppgifter, även av utrikespolitiskt slag, fortfarande ligger kvar på SIDA. Det gäller särskilt landbedömningar som man anser både i princip och i praktiken måste vara en departemental arbetsuppgift.

"Vikten av att landbedömningen görs inom departementet understryks också av det faktum att det idag inte är ovanligt att ärenden med vittgående biståndspolitiska konsekvenser bereds och i praktiken avgörs av handläggare på assistent/byråsekreterarnivå inom verket".

Man föreslår att utarbetandet av D I-dokumentet bör vara en beskickningens gemensamma produkt. Så är visserligen fallet på flera håll, men man påpekar att detta förhållande bör institutionaliseras.

Det multilaterala biståndet

På ambassader säger sig ha tillräcklig kunskap för att kunna lämna några mer omfattande kommentarer om hur erfarenheterna från det bilaterala biståndssamarbetet bättre skall komma till utnyttjande i Sveriges agerande i multilaterala sammanhang. Någon menar att remisser bör kunna utvidgas och biståndskontoren involveras mer. Ett annat sätt att utnyttja kunskaperna från det bilaterala fältet vore, föreslås det, att i ökad utsträckning kräva att få lämna synpunkter och även sätta villkor för det sätt på vilket svenska bidrag används i s k multibid-projekt. Det framhålls också att större ansträngningar bör göras för att få in personer med SIDA-erfarenhet i FN-systemet.

Katastrofbistånd och det humanitära biståndet

Endast en ambassad har kommenterat dessa frågor. Man menar att huvudmannaskapet för den humanitära beredningens sekretariat bör överflyttas från SIDA till UD. Motivet är att insatserna i stor utsträckning omfattar andra länder än programländerna. Insatserna

har också politiska inslag som man anser gör ett departementalt huvudmannaskap naturligt.

Kontakter med övriga biståndsgörare (BITS, IMPOD, SAREC, Swedfund)

Överlag framförs mycket få kritiska synpunkter. Kontakterna hemåt och samordningen inom ambassaden anses fungera bra. Man menar att just biståndsbassaderna har en viktig samordnande roll, men att en formell sammanläggning hemma inte har några större fördelar.

"Att olika myndigheter i Sverige sköter resp verksamhetsområde har inte haft någon negativ effekt vare sig på kontakterna med ... eller på effektiviteten i insatserna".

Även om man inte ser några problem med nuvarande ordning så framförs synpunkter på en klarare rollfördelning.

"Två modeller är tänkbara: En modell där alla u-landsorgan förs in i en ny organisation av paragrafkaraktär, en annan där den enhet inom regelringskansliet, som har det största u-landspolitiska ansvaret, ges en viktigare samordningsroll".

I kommentarerna till de resp myndigheterna menar flera att IMPOD har för begränsade resurser. Remissbehandling vid u-krediter är i några fall oklar. Ibland går remisser från BITS till ambassaden och sedan får biståndskontoren samma ansökan på remiss från SIDA. Någon menar också att rollfördelningen vid Swedfund-ärenden är oklar. SAREC får en anmärkning om bristande erfarenhet av projektadministration.

REMISSVAR

1983-10-28

Till Regeringen
Utrikesdepartementet

Yttrande över betänkandet "U-krediter - en del av
vårt u-landssamarbete" (Ds UD 1983:2)

Inledning

U-kreditutredningens uppgift har varit att främst utvärdera u-kreditsystemet och undersöka i vad mån det kan rationaliseras. Utredningen föreslår vissa förändringar vad avser dels finansiering och dels administration. I det senare fallet lämnar u-kreditutredningen förslag på hur de förmånliga krediterna skall administreras och redovisar vilka samordningsproblem som ev kan föreligga mellan olika biståndsmyndigheter.

Biståndsanslutningsutredningen, nedan förkortad BO, begränsar sitt yttrande till hur de förmånliga krediterna skall hanteras i det administrativa systemet och därmed sammanhängande frågor om kompetensfördelningen på biståndsområdet. Medan u-kreditutredningen naturligt nog betraktar dessa frågor med utgångspunkt just från vad man anser vara de förmånliga krediternas behov diskuterar BO frågorna också i sitt sammanhang med de biståndsadministrativa frågorna i stort. BO avser emellertid, i enlighet med utredningens direktiv, att behandla samordningsfrågan mer utförligt i det kommande betänkandet. Vissa konsultstudier är ännu ej klara. De här framförda synpunkterna får ses som preliminära.

U-krediternas syfte

Även om BO inte har till uppdrag att närmare diskutera de förmånliga krediterna som sådana vill utredningen likväl understryka sambandet mellan krediternas syfte, omfattning och utformning samt det administrativa systemet. Här som i andra sammanhang gäller självklart att den organisatoriska ram man väljer måste ha sin rationalitet i verksamhetens syfte.

Det är uppenbart att biståndskrediternas syften inte

är entydiga och självklara. U-kreditutredningen diskuterar dessa frågor och skulle också i enlighet med sina direktiv utvärdera systemet och från denna utgångspunkt komma med sina slutsatser. Systemet har emellertid tillämpats så kort tid att någon faktisk utvärdering egentligen inte har varit möjlig. U-kreditutredningen har istället inskränkt sig till mer allmänna resonemang bl a grundade på tillkallade experters analyser. U-kreditutredningen kommer fram till att krediterna "har en tillräckligt positiv effekt på både mottagarländernas ekonomiska utveckling och Sveriges export för att motivera en konsolidering av deras plats i den svenska u-landspolitik". Hur man nått fram till denna slutsats och varpå den grundar sig redovisas inte närmare. U-kreditutredningen vill emellertid förstärka krediternas biståndspolitiska syften och framhåller att deras "huvudsyfte" är att främja mottagariandets ekonomiska utveckling.

U-kreditutredningens allmänna formuleringar stämmer emellertid inte helt med de motiv som anförts vid u-kreditsystemets införande och egentligen ej heller med de resonemang som förs i u-kreditutredningen om krediternas konstruktion och administration. Det synes BO uppenbart att krediterna tillkommit i första hand för att ge de svenska exportföretagen större chans att hävda sig i den internationella konkurrensen på u-landsmarknaderna men att man också samtidigt anser att krediterna kan vara nyttiga för mottagarlandet och bidra till dess utveckling.

Att döma av de bilagor som finns redovisade i utredningen, liksom av den allmänna debatten, är det emellertid tydligt att u-krediternas nytta i båda dessa avseenden inte är oomstridd. I professor Bohms bilaga hävdas således att krediterna varken har någon större utvecklingseffekt eller främjar den svenska exporten annat än undantagsvis.

Det synes BO som om u-kreditutredningens förslag

präglas av en viss ambivalens betr krediternas syften, även om utredningen understryker biståndseffekten och föreslår personalförstärkningar för att bättre kunna tillgodose biståndsmålen.

Mot denna bakgrund finner BO det mycket angeläget att statsmakterna så långt som möjligt entydigt klargör u-krediternas uppgifter och syften. Detta har stor betydelse inte bara för det administrativa systemet utan också för målinriktningen av arbetsinsatserna för den personal som skall handlägga u-krediterna. BO har i sitt arbete med de biståndsadministrativa frågorna, inte minst med SIDA:s organisation, kunnat konstatera att oklarheter från statsmakternas sida beträffande olika biståndsinstruktörs syften på ett nega-

tivt sätt återverkar på administrationen och insatsernas effektivitet. Detta torde också gälla biståndskrediterna. Om regering och riksdag anser att biståndskrediterna skall syfta till att främja svensk export på vissa u-landsmarknader men att de också skall uppfylla vissa biståndskriterier bör denna dubbla målsättning klart anges i instruktionen för den myndighet som skall handlägga krediterna.

U-krediternas organisation

BO vill i detta sammanhang också understryka att man måste anpassa den biståndspolitiska granskningen till u-krediternas speciella karaktär som exportfrämjande medel samt storleken på den föreslagna personalorganisationen. U-kreditutredningen understryker projekturvalets stora betydelse men i praktiken kommer givetvis projektförslagen i betydande utsträckning styras av företagen. I den granskning som görs av de föreslagna projekten kan och bör vissa biståndspolitiska kriterier tillämpas men det torde vara svårt och inte heller nödvändigt att göra mer allmänna bedömningar av ett visst projekts "utvecklingseffekt". Det är enligt BOS mening viktigt att man har detta klart för sig och inte sätter upp ambitioner för utvecklingsinsatserna som man har små möjligheter att nå. Här som i andra biståndspolitiska sammanhang måste det betonas att ansvaret för det föreslagna projektet vilar på mottagarlandet.

U-kreditutredningen föreslår att urvalet av de länder som skall komma ifråga för biståndskrediter skall begränsas dels av kreditvärdigheten, dels av en maxigräns för BNP/capita. BO har inget att invända mot denna ordning men vill understryka att urvalet av mottagarländer i grunden är en politisk fråga som bör avgöras av regeringen. Det är därför av stor vikt att det organ som ansvarar för u-krediter samråder med UD inför beslut som kan innebära förändringar i landurvalet.

BO övergår därefter till att diskutera de av u-kreditutredningen föreslagna organisatoriska förändringarna från en mer allmänt biståndspolitisk förändringsspunkt. BO vill inledningsvis erinra om utredningens uppdrag att analysera relationerna dels mellan de olika biståndsgivarna dels mellan dessa och departementen/regeringen, främst utrikesdepartementet. Utredningen kommer att mer utförligt redovisa sina slutsatser i det kommande betänkanudet. I detta sammanhang vill utredningen anföra följande.

Senast i 1993 års budgetproposition understryks att ett målmedvetet och effektivt samarbete med u-länderna kräver en samordnad u-landspolitik. Från olika

håll har det också betonats att de olika biståndsmyndigheternas politik och verksamhet måste "samordnas". Med detta torde avses att myndigheterna skall följa en enhetlig policy, att svenska officiella institutioner uppträder mer samlad i förhållande till u-länderna samt att dessa senare lättare kan "hitta rätt" i floran av svenska biståndsmyndigheter.

De ofta framförda önskemålen om ökad samordning är, enligt BOS mening, väsentligen en fråga om den samordning och politiska ledning som måste utövas av regeringen och regeringskansliet. Organisationen på myndighetsplanet är betydelsefull men avgörande är om de politiska riktlinjerna är klara och samordnade mellan och inom olika departement.

UD har den självklart samordnande huvuduppgiften vad avser u-landspolitiken. Det är naturligt att representera för u-länder som bl a vill diskutera bl a stånd med Sverige vänder sig till UD som också kan vägleda vederbörande till rätta svenska myndigheter. Samordningen torde också underlättas av den nyligen genomförda departementala reformen.

Det är enligt BOS mening nödvändigt med ett omfattande samråd mellan biståndsgivaren och UD. BO vill i detta sammanhang erinra om den särskilda ställning som utrikesdepartementet har samt myndigheternas grundläggande skyldighet att i förväg informera UD om beslut som kan få utrikespolitisk betydelse (RF kap 10, § 8).

De statliga organen för u-landssamarbetet vid sidan om SIDA har inrättats en efter en för att svara för nyttillkommande verksamheter inom u-landsområdet. Initiativet till inrättande av Utbildningsberedningen sedermera BIRs - och Swedfund kom inte från SIDA utan från bl a utbildningsdepartementet och industrihall. SIDA ansågs redan då för stort, men viktigare var dock att SIDA och SIDAS policy med viss rätt uppfattades som avvisande till det mer kommersiellt inriktade bistånd som man förutsatte skulle lämnas av de nya institutionerna. Det uppstod därmed viss tude-ning i biståndsgivningen där de nya organen, BIRs, Swedfund och i någon mån IMPOD, skulle syssla med ett mer kommersiellt betonat bistånd medan SIDA skulle stå för det "rena" gävbiståndet, oberört av kommersiella överväganden. De nya biståndsgivaren stod för "det ömsesidiga intresset" medan SIDA svarade för solidariteten och gávorna.

Det fanns en politisk logik som drev fram denna tude-ning men den svarar icke desto mindre illa mot verkligheten. Det är så mycket mer uppenbart idag då regering och riksdag allt starkare betonat att bi-

ståndspolitiken måste ses inom ramen för u-landspolitiken och därmed Sveriges samlade ekonomiska och politiska relationer med u-länderna. Också SIDA skall t ex enligt upprepade uttalanden från regering och riksdag beakta önskemålet om ökat "återflöde" av det svenska biståndet, dvs att biståndet medför en efterfrågan på svenska varor och tjänster. En organisationsstruktur som vuxit fram på en delvis konstlad uppdelning mellan biståndspolitikens olika syften ter sig då allt mindre ändamålsenlig.

BO har låtit genomföra en genomgång av biståndsorganens verksamhet i syfte att undersöka vad som är specifikt och vilka kontakter som föreligger mellan de olika myndigheterna. Resultaten kommer att redovisas i det kommande betänkandet och BO vill i detta sammanhang begränsa sig till frågor som har direkt sammanhang med u-kreditadministrationen.

Det är givet att samtliga biståndsmyndigheter bedriver en verksamhet som i flera olika avseenden är likartad, samtidigt som den i viss mening är sektorsvis specialiserad. Detta förhållande utgör i sig inget tillräckligt skäl för en sammanslagning av myndigheterna. Avgörande för en sådan måste vara om man därmed anser sig kunna uppnå större effektivitet i biståndsarbetet. Enligt BOs mening har u-kreditutredningen inte kunnat visa att hanteringen av u-krediterna skulle vinna på att den skedde i ett organ som skapats genom en sammanslagning av BINS, Swedfund och IMPOD. Swedfunds verksamhet skiljer sig i många viktiga avseenden från u-kreditutredningen. Swedfunds uppgift är att få till stånd produktiva företag i u-länderna genom överförande av svenskt kapital och kunskande och detta innebär att Swedfund aktivt deltar i projekten, som operatör och delägare. Swedfund sysslar således med ett mycket personalintensivt bistånd. IMPOD bedriver en verksamhet som har mycket litet sammanhang med u-krediterna.

BO avråder således från inrättande av en biståndsstiftelse i enlighet med u-kreditutredningens förslag två. Om en större organisationsförändring skulle övervägas skulle den snarare gå ut på att integrera de nuvarande mindre biståndsmyndigheterna i SIDA och därigenom uppnå de fördelar som vore förenat med en helt sammanhållen biståndsmyndighet. En sådan förändring skulle emellertid vara olämplig att genomföra i nuvarande läge, då SIDA har uppenbara kapacitetsproblem och, enligt BOs mening, bör genomföra vissa organisationsförändringar för att bättre klara av de uppgifter man för närvarande har. Det kan också vara en fördel med att arbeta med mindre organisationer för preciserade uppgifter.

De nuvarande samordningsproblemen storlek skall inte överdrivas och u-kreditutredningen har inte gett några övertygande exempel på svåra samordningsproblemen. Detta utesluter självfallet inte att vissa rationaliseringar skulle kunna göras, bl a beträffande IMPOD. Utredningen återkommer till denna fråga i sitt betänkande.

BO förordar således i huvudsak en ordning som närmast sammanfaller med u-kreditutredningens alt 1, dvs att BINS görs huvudsansvarig för u-kreditutredningen. Detta innebär att BINS ersätter EKN som formell avslutningsansvarig och övertar ansvaret för u-kreditgivningen. EKNs yttrande kommer givetvis tillmätas stor betydelse.

BO vill för sin del emellertid förorda att de u-krediter som gäller programländer handlägges av SIDA. Denna ordning torde vara mest rationell eftersom SIDA obestriddligen har den bästa expertisen just på programländerna och lättare än BINS kan bedöma om krediterna kan passa in i pågående utvecklingsprojekt eller ej. Det skulle också underlätta för programländernas myndigheter att samarbeta med en och samma myndighet, oavsett om stödet gäller gåvobistånd eller krediter. SIDA del i det föreslagna systemet kommer bli av väsentligt mindre omfattning än BINS', eftersom få programländer uppfyller de kreditvärldighetskrav som föreslås tillämpade för beviljande av krediter. Någon särskild ram torde inte behöva avsettas för detta ändamål. SIDA bör i stället bemyndigas att få utnyttja importstöd för u-kreditgivning. Besluten bör således fattas av SIDA; den rent tekniska hanteringen av kreditgivningen bör kunna samordnas med BINS. Handläggningen av SIDA:s kreditgivning kan enligt BOs mening lätt integreras i SIDA:s organisation. Någon särskild personalförstärkning för dessa uppgifter synes inte nödvändig.

Det är givetvis viktigt att SIDA och BINS har ett nära samarbete och utnyttjar varandras erfarenheter och kunskande. BINS och SIDA bör således bl a samverka vad gäller utvärdering av projekten. BO återkommer till denna fråga i det kommande betänkandet.

Samverkan mellan biståndsorganen kan underlättas genom att de lokalmässigt sammanförs i samma eller en gränsande hus. Enklast vore om Swedfund och BINS bereddes plats i det kontorshus där SIDA ligger.

En sådan lokalmässig samordning ger avsevärda fördelar. Samtidigt som organens individuella profil och arbetsformer bibehålles skapas ökade möjligheter till informationsutbyte och informella kontakter. Genom lokalsamordningen underlättas också mottagarländernas

kontakter med de verkställande organen samt verksamhetsledningens samarbete. Det kan också vara lämpligt att SIDA, SAREC, BITS och Svedfund etablerar ett mer formaliserat samarbete på verksamhetsnivå, t ex i form av regelbundna möten.

BO vill därför föreslå att regeringen ger Byggnadsstyrelsen i uppdrag att utreda om en sådan lokalsamordning är möjlig att genomföra.

Det finns enligt BOs mening anledning att se över sammansättningen av BITS' styrelse där idag departementen har en helt dominerande ställning. BITS utgör i detta avseende en förhållandevis unik statlig myndighet. Det finns givetvis skäl för nära kontakter mellan BITS och departementen men det vore enligt BOs mening lämpligt att BITS gavs en gentemot departementen och regeringen mer självständig ställning. BO föreslår således att styrelsens sammansättning ändras varvid departementens representation hårt begränsas. Man bör bl a rekrytera personer med erfarenhet av biståndssarbete, särskilt industriellt sådant. Det kunde också vara lämpligt att komplettera styrelsen med ytterligare någon person som har ett brett ekonomiskt kunnande, med särskild inriktning på u-länderna. BO vill också erinra om u-kreditutredningens förslag om representation för EKN och SEK.

Stockholm 28 oktober 1983

Carl Tham

S I'D A

1983-11-22

Utredningsbyrån
Utvärderingsgruppen
J-O Agrell

UTVÄRDERINGSFUNKTIONEN PÅ SIDA

1. Inledning

I föregående avsnitt har utvärdering av insatser inom det svenska biståndet satts in i sitt landsprogrammeringssammanhang. Vidare har utvärderingen på landsnivå berörts. I detta avsnitt beskrivs varför, när, hur, av vem och för vem utvärderingar av insatser görs liksom utvärderingsverksamhetens funktionsätt på SIDA.

2. Handlingsprogram

SIDAS utvärderingsverksamhet styrs av ett av generaldirektören fastställt handlingsprogram. Detta definierar de övergripande målen för verkets utvärderingsverksamhet och anger ansvarsfördelning mellan olika enheter i verket.

Syftet för utvärderingsverksamheten har sedan dess införande på SIDA varit att bidra till ett effektivare utvecklingssamarbete genom att stödja mottagarlandets egen utvärdering, att möjliggöra bättre planering och effektivare genomförande och bättre måluppfyllelse av det svenska biståndet samt att redovisa och informera om biståndets resultat. Den historiska utvecklingen av utvärderingen och dess roll i SIDA har diskuterats i föregående avsnitt. Det aktuella handlingsprogrammet för verksamheten fastställdes att gälla från och med 1981. Programmet är i stort sett en kodifiering av de ambitioner som uppställdes i början av 1970-talet vad gäller arbetsätt, metoder etc. Biståndsmetodikens utveckling har emellertid ställt nya krav på utvärderingsfunktionen liksom de ökade kraven från allmänheten på en förbättrad redovisning av användningen av svenska biståndsmedel.

3. Utvärderingens roll i projekt(insats)cykeln

Utvärdering och uppföljning (löpande bevakning av insatsens genomförande inom ramen för givna mål) spelar en viktig roll i de insatser (projekt) som stöds av SIDA.

De utvärderande momenten föreligger på såväl mot- tagar- som givarsidan. Även gemensamma åtgärder vid- tas. Vid slutande av avtal angående en enskild insats klargörs på vilket sätt insatsen skall följas upp respektive utvärderas. Det traditionella insatsavta- let såsom det utvecklades vid slutet av 60-talet in- nehåller bestämmelser om dels vilken typ av löpande rapportering, s k progress reports, som skall avges av mottagarlandet till SIDA, dels när gemensamma genomgångar respektive utvärderingar skall genomfö- ras. Normalt avsåg rapportmodellen att halvårs- eller kvartalsvisa rapporter angående insatsens genom- förande, användning av finansiella resurser, genom- förandeproblem etc skulle lämnas. Rapporteringen skall även utgöra basen för utbildningarna. Inom ett längre tidsintervall, normalt ett år, skulle rap- porter avges angående uppfyllelsen av insatsens del- och produktionsmål. När projektets halva tid löpt skulle en gemensam s k mid term review genom- föras av bägge parter. Denna syftade till att genom- lysa såväl genomförandets aspekter som hittills upp- nådda resultat och möjligheterna att nå projektets huvudmål. Genomgången lämnade rekommendationer om vilka förändringar som borde genomföras. En slutut- värdering skulle normalt ske sedan projektet avslu- tats antingen i omedelbar anslutning eller vid senare tillfälle. I denna modell skulle primärt slututvär- derings slutsatser utgöra erfarenhetsunderlag för planering av nya insatser inom liknande områden och länder.

Om slututvärdering inte sker skulle SIDA/BK avge en slutrapport över insatsen.

Genom förändringar i biståndstekniken under mitten av 70-talet har den traditionella modellen fått komplet- teras med nya metoder och synsätt. Den största för- ändringen härvidlag utgör införandet av sektorstödet. Denna biståndsform utgör införandet av sektorstödet. Icke importstödsbistånd, dvs 30-40 procent av det bilaterala biståndet. Om några av de större SIDA-finansierade projekten (Bai Bang, Kotmale, Mufindi och MONAP) räknas bort framstår sektorstöds- formen (eller varianter av den) som dominerande. Sek- torstödet består av ett flertal oftast sammanlänkade aktiviteter inom ramen för en sektor (t ex hälso- sektorn, undervisningssektorn osv). I praktiken är det fråga om en rad olika stora eller små projekt vars gemensamma syfte är att stödja en utveckling i riktning mot de mål för sektorns utveckling i tagare och givare kommit överens om. I och med att målen har en sektoranknytning och stödet innebär en mångfald av aktiviteter ställer detta särskilda krav på uppföljning och utvärdering. Sektorstödsavtalen innehåller sålunda bestämmelser om rapportering och

löpande uppföljning. En generellt utformad utvärde- ringsklausul finns ofta men inte med samma detalje- rade innebörd som i det traditionella projektavtalet.

Rapportering skall sålunda lämnas över stödets an- vändning och framsteg. Därutöver skall en särskild rapport avges årligen inför den årliga s k sektorge- nomgången. Denna genomgång är tillfället för uppfölj- ning och diskussion om aktuella problem vid genomfö- randet av de i sektorstödet ingående insatserna och resultaten i en underhandsöverenskommelse angående stödets inriktning under kommande år och vilka åtgär- der som skall vidtas som ett resultat av de påpekan- den/brister som framkommit vid genomgången. Stödets inriktning i stort diskuteras sällan vid dessa till- fallen då sektorgenomgångarna inte ger underlag för en sådan diskussion. För detta krävs djupgående ut- värderingar. Sådana utvärderingar av sektorstödet skall göras i samband med förlängning av stöden eller an- nars vart tredje till vart femte år. Till skillnad från projektstöd är sektorstöden av mycket långsiktig karaktär. I och med att utvärderingar av sektorstödet normalt avser en verksamhet som kommer att fortsätta i en eller annan form är syftet med utvärderingen primärt att påverka och förbättra just den verksam- heten. Syftet är alltså direkt operativt i första hand. Emellertid ger även sådana utvärderingar kun- skaper och impulser för andra insatser av likartad karaktär eller i likartade länder.

4. Hur, när och av vem görs utvärderingar?

SIDA har ett decentraliserat utvärderingssystem. Det- ta innebär att sektorbyråer och biståndskontor ansva- rar för att initiera, finansiera och genomföra utvär- deringar. En utvärderingsgrupp är placerad vid utred- ningsbyrån och dess viktigaste uppgift är att ha en rådgivande och delvis pådrivande roll vis å vis de operativa enheterna framför allt när det gäller hur och av vem utvärderingar genomförs. Frågan när det skall ske är som beskrivits ovan till stor del regle- rad antingen i avtal eller genom särskilda riktlinjer som t ex vad gäller sektorstödens utvärdering.

Den decentraliserade modellen för utvärdering anses ha fördelen att de utvärderingsansvariga ständigt befinner sig nära den operativa verksamheten och där- med lättare kan påverka förändringar i enlighet med de rekommendationer som man själv varit med att for- mulera. Å andra sidan kan hävdas att utvärderarna av naturliga skäl är mer partiska gentemot det de har att utvärdera. Detta är särskilt påtagligt då insats- ansvariga själva deltar i utvärderingen.

Utvärderingsgruppens roll i detta sammanhang är att förse sektorbyråer/bk med relevanta metoder, att verka i utarbetande av uppdragsbeskrivningar och att ge synpunkter på val av utvärderingsteamens sammansättning. I vissa fall deltar en representant för utvärderingsgruppen i genomförandet.

SIDA strävar också efter att mottagarlandet skall vara representerat i utvärderingsteamet. Det är dock inte alltid möjligt.

Under det senaste året har utvärderingsgruppens roll formellt blivit mer väldefinierad inom den decentraliserade ramen. Gruppen har samordningsansvar vad gäller en långsiktig planering av verkets utvärderingar. Planeringen sker nu i ett treårsperspektiv i den s k långtidsplanen. Denna anger när utvärderingar av större eller principiellt viktiga projekt skall genomföras och tjänar därmed också som underlag för utvärderingsgruppens arbetsplanering. Utvärderingar utanför planen kan sålunda förekomma men service från utvärderingsgruppen för dessa ges endast i mycket begränsad omfattning.

Metodiskt använder SIDA en s k målpuppfyllelsemodell. Denna innebär att insatser planeras utifrån mål och målnivåer där biståndspolitiska, utvecklings-teoretiska och sektortekniska överväganden styr uppgiftnaden av en sådan hierarki med samband mellan och inom målnivåer samt eventuella restriktioner som krävs vad gäller exempelvis målgrupper eller fördelning. Utvärdering inom denna modell innebär följande:

1. Analys av målpuppfyllelse på alla nivåer
2. Analys av orsaker till hög eller låg målpuppfyllelse
 - a) av de förutsedda sambanden mellan de olika målnivåerna och sidosordnade mål
 - b) av genomförandeeffektiviteten
3. Analys av projektens kostnadseffektivitet
4. Analys av projektets övriga effekter

En utvärdering genomförs normalt i följande steg: projekt- och planeringsdokument studeras, frågeställningar formuleras, i vissa fall görs en förberedande studie för att ge ett utökad dataunderlag. Själva utvärderingen utförs sedan vid ett fältbesök av varierande längd, från ca tre veckor eller mer. Ett utvärderingsteam är normalt sammansatt av representanter för sektorbyrå, mottagarland, en eller flera fristående konsulter och en metodansvarig person.

Resultaten av en utvärdering dokumenteras i en utvärderingsrapport. Denna rapport tillställs beställaren, dvs sektorbyråchefen och/eller mottagarlandet. Den

delges oftast andra intressenter, verksamhetsledning, andra byråer och bk samt i vissa fall intressenter utanför SIDA inklusive allmänheten. I det senare fallet sker det i en förkortad och något populariserad form för att öka läsbarheten i en bredare krets.

Rapportens rekommendationer används i sektorbyråns/bks fortsatta arbete med den insats som utvärderingen och används av andra intresserade inom byråns Bevakning av att de rekommendationer som sektorbyrå/bk bedömer relevanta genomförs sker endast på byråns. Bara i undantagsfall görs detta av verksamhetsledning och/eller styrelse.

5. Återföring av erfarenheter

Ett nyttiggörande av erfarenheter är ett grundläggande argument, utöver det direkt operativa, att ha en utvärderingsverksamhet. Erfarenheterna såväl i Sverige som internationellt är entydiga vad gäller svårigheter att få ett sådant system att fungera och att erfarenheter efterfrågas och används. Flera byråer och sektorer bygger idag upp databaser som skall underlätta processen för återföring av erfarenheter. Ett sådant arbete pågår även i SIDA idag. Hittills har utvärderingsrapporter alltför ofta lagts åt sig och glömts bort av organisationen. Beslut om vissa regler för dokumentation och delgivning samt om operativa sammanfattningar har fattats. Detta kommer att utgöra grunden för ett informationssystem som ger tillgänglighet av utvärderingsresultat både i fysisk och analytisk avseende, samt ger ett bättre underlag för beslutsfattare på hög nivå i verket att följa hur givna rekommendationer genomförs.

6. Övrig verksamhet inom utvärderingsområdet

Ovan har utvärderingar och deras roll i biståndspraxisen beskrivits, dvs utvärderingar som har direkt anknytning till den operativa verksamheten. Utvärderingsgruppens roll har också berörts. Som framhållits är gruppens primära uppgift att vara rådgivare till sektorbyråer/bk. Gruppen är också ansvarig för den uppbyggnad av informationssystemet som nu sker. Utvärderingsgruppens mandat ligger emellertid en rad andra uppgifter som berör utvärderingsverksamheten i SIDA.

Dessa kan delas upp i två huvudgrupper, de som berör enheter/grupper inom SIDA och verksamhet som berör grupper/institutioner utanför SIDA.

Då sektorbyråerna är ansvariga för utvärderingens genomförande krävs att utvärderingskunnande finns där. SIDA-modellen förutsätter inte att egen sådan

kompetens byggs upp på byråerna. Utbildningsinsatser måste alltså göras. För denna ansvarar utvärderingsgruppen.

Inom ramen för biståndskontorens löpande rapportering om biståndet byggs en heltäckande resultatrapportering upp. Gruppen ansvarar för denna.

Sektorbyråernas servicekrav sträcker sig ofta utöver rena utvärderingsfrågor. Vid planering av nya insatser spelar metodaspekter och tidigare erfarenheter stor roll. Det är därför naturligt att utvärderingsgruppens tjänster efterfrågas i dessa sammanhang. Även systemkunnsande avseende uppföljning/monitoring efterfrågas.

Utvärderingsgruppen kan enligt sin instruktion på eget initiativ genomföra egna utvärderingar. Denna ventili är tillskapad för att oberoendeelementet skall kunna tas tillvara. Resurssituationen har emellertid inte tillåtit några större insatser på detta område. För närvarande pågår en studie av sedan en tid tillbaka avslutade insatser för att bedöma de långsiktiga effekter dessa haft och för att belysa eventuella problem i samband med att biståndsgivaren lämnat insatsen.

Gentemot mottagarländerna har gruppen tillsammans med såväl länderbyråer som sektorbyråerna att påverka och förbättra ländernas egna utvärderingsansatser.

Gentemot omvärlden har gruppen bl a att hålla löpande kontakt med UDs biståndsinsektor, att bevaka metodutveckling internationellt, att medverka i samordningsdiskussionerna och möten inom OECDs utvecklingskommitté, att hålla kontakt med den svenska och internationella resursbasen och forskningen. Vidare ansvarar gruppen för att information lämnas till allmänheten om biståndets resultat och effekter. Detta sker genom en egen skriftserie.